



Contribution du CLER – Réseau pour la transition énergétique sur le volet « énergie » du paquet climat européen « Fit for 55 »

Mars 2022

Résumé

Le volet « énergie » est abordé dans plusieurs textes du paquet climat européen « Fit for 55 » de la Commission européenne, publié en 2021 et sur lequel les négociations vont durer plusieurs années, qui représente une opportunité **d'accélérer la transition énergétique et d'éradiquer la précarité énergétique au niveau européen**. Le CLER – Réseau pour la transition énergétique propose **sa contribution sur ce volet du paquet climat**, et en particulier sur les dossiers ci-après, dans un contexte où la France a un rôle majeur à jouer dans le cadre de la **Présidence française de l'Union européenne (PFUE)** durant le premier semestre 2022.

La révision de la directive sur la performance énergétique des bâtiments : une nécessité de rehausser nettement l'ambition de la proposition de la Commission européenne

L'étude d'impact de la proposition de cette directive révisée montre que l'ambition est nettement insuffisante. Pour la rehausser, le CLER – Réseau pour la transition énergétique appelle la France à porter les mesures suivantes :

- donner la priorité aux **normes minimales de performance énergétique (MEPS)**, en obligeant les États membres à définir, pour l'ensemble de leur parc de bâtiments d'ici 2050, des MEPS en ligne avec l'objectif d'atteindre un parc immobilier à zéro émission à cette échéance, **en reliant les MEPS à la définition de la rénovation performante** proposée dans le projet de directive, et avançant l'échéance pour rénover l'ensemble des logements passoires thermiques (classes F et G) **à 2030**, au lieu de 2033 ;
- introduire **une obligation pour chaque bâtiment de disposer d'un diagnostic de performance énergétique (DPE)** partout en Europe ;
- simplifier et promouvoir **la définition de la rénovation performante en une étape** et encadrer davantage celle de la rénovation performante par étapes ;
- renforcer les **mesures sur la baisse des émissions de gaz à effet de serre sur l'ensemble du cycle de vie des bâtiments**, notamment en favorisant l'usage de matériaux bas carbone, à l'image de ce que la France a mis en place avec la RE2020. Des seuils, objectifs et exigences devraient être introduits pour les bâtiments neufs, ainsi qu'une obligation de calculer et de communiquer les données adéquates pour tous les types de bâtiments ;
- introduire des dispositions pour aller vers des **bâtiments à énergie positive** et **avancer à 2025** (au lieu de 2030) **la date prévue** pour l'entrée en vigueur des nouvelles normes sur les bâtiments neufs ;
- orienter davantage les **incitations financières vers les rénovations performantes en une étape** ;
- engager l'élimination des systèmes de chauffage inefficaces et fossiles **en tenant compte du principe « d'efficacité énergétique d'abord »** ;
- renforcer le rôle et les moyens d'action **des communautés énergétiques**.

La proposition d'introduire un nouveau marché carbone sur le chauffage et les carburants (ETS 2) : une création à reporter devant un risque social trop important et un découplage du Fonds social pour le climat à effectuer

La proposition de créer le nouveau marché carbone ETS 2 à partir de 2026 crée un **risque social potentiellement majeur pour les ménages les plus précaires**, sans pour autant garantir de gains climatiques. La France pourrait

ainsi demander au nom du Conseil de l'UE à la Commission **une vraie étude d'impact du gain climatique** du marché carbone ETS2 en 2030.

Les plus grandes réserves sont donc de mise sur cette proposition, **dont la mise en œuvre devrait être a minima repoussée après 2030** lorsque des alternatives à faibles émissions seront accessibles pour tous les ménages.

De plus, la proposition **de créer un Fonds social pour le climat** est un pas intéressant mais **est insuffisante** pour à la fois compenser les impacts du marché carbone ETS 2 et investir dans la promotion des alternatives à faible émission, notamment pour les ménages les plus modestes. La France devrait ainsi appeler au **découplage du Fonds social pour le climat de l'ETS 2**, en alimentant le premier par les revenus du marché carbone sur l'électricité et l'industrie (ETS 1).

Enfin, la France devrait **proposer des alternatives à la création de l'ETS 2**, tels que la hausse des objectifs nationaux, le renforcement des législations sectorielles, l'augmentation de l'effort pour l'industrie et l'électricité à travers l'ETS1, etc.

La révision de la directive sur l'efficacité énergétique : un pas dans la bonne direction mais une ambition à renforcer

Dans un contexte où **l'Europe a raté son objectif pour 2020 de réduire sa consommation de 20 % par rapport à 2007**, la proposition de la Commission contient de nombreux éléments qui améliorent cette directive. Le CLER – Réseau pour la transition énergétique appelle toutefois la France à renforcer plusieurs dispositions :

- **relever l'objectif européen contraignant de baisse de la consommation d'énergie à 45 % d'ici à 2030** (contre 36% actuellement proposé par la Commission) ;
- **rendre contraignante la déclinaison nationale des objectifs d'efficacité énergétique ;**
- **soutenir au sein du Conseil de l'UE la proposition de supprimer l'approche alternative** à la rénovation des bâtiments publics, ou trouver un compromis acceptable qui ne réduirait pas l'incitation à rénover les bâtiments publics ;
- soutenir le renforcement du **principe « d'efficacité énergétique d'abord »**.

Il est en outre fondamental que toutes les autres politiques énergétiques soient mieux orientées et appliquées pour soutenir l'objectif de cette directive. Ainsi, le calendrier d'adoption et de révision des réglementations d'écoconception et d'étiquetage énergétique des appareils doit être sérieusement accéléré. Les règlements sur les appareils de chauffage et chauffe-eau doivent être beaucoup plus ambitieux, avec l'annonce d'une date d'interdiction des ventes d'appareils à énergies fossiles.

La révision de la directive sur les énergies renouvelables (RED) : renforcer les ambitions et les exigences pour développer massivement les énergies renouvelables sur la prochaine décennie

Alors qu'elles sont régulièrement mises en cause, les énergies renouvelables ont tenu le choc dans le contexte de crise de l'énergie. Grâce à des réductions de coûts considérables, l'écart de compétitivité-coûts des énergies renouvelables se résorbe rapidement dans l'UE et celles-ci, parvenues à maturité, sont désormais compétitives sur le plan des coûts et font baisser les prix de l'énergie pour les consommateurs européens. **Plus que jamais, les énergies renouvelables apparaissent aujourd'hui comme des sources d'énergie de résilience et de paix.**

L'Union européenne a atteint son objectif 2020 de part d'énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie (22,1% contre 20%). La France est le seul pays européen à ne pas avoir atteint ses objectifs ni respecté son engagement vis-à-vis de la communauté européenne, avec 19,1% d'énergie renouvelable contre un objectif de 23%. Pour autant les plans nationaux en vigueur sont clairement insuffisants pour atteindre l'objectif de 40 % d'énergies renouvelables d'ici 2030, lui aussi insuffisant, proposé par la Commission européenne.

La proposition de la Commission contient de nombreux éléments positifs. Pour autant, le CLER – Réseau pour la transition énergétique appelle la France à renforcer l'ambition sur plusieurs points :

- **rehausser l'objectif global 2030 à 50% d'énergies renouvelables** dans la consommation finale brute de l'UE (contre 40% dans la proposition actuelle), en le rendant **contraignant pour les États membres** ;
- renforcer les objectifs par secteur et **inclure des objectifs contraignants sur le gaz renouvelable** ;
- **mettre en cohérence les objectifs de baisse de la consommation d'énergie et de décarbonation du secteur du bâtiment avec le développement des énergies renouvelables**, à travers l'harmonisation des directives EPBD et RED ;
- faire évoluer le cadre réglementaire et administratif afin de **faciliter la délivrance d'autorisation et le développement de projets d'énergies renouvelables**, avec prise en compte dans les plans nationaux révisés
- favoriser les mécanismes de coopération et les projets communs, notamment éoliens en mer, en facilitant l'intégration des communautés énergétiques ;
- développer le guichet ouvert pour les communautés énergétiques afin de **lever les freins aux projets portés par des acteurs territoriaux** ;
- faciliter le développement de toutes les énergies renouvelables à travers des mesures spécifiques pour chaque filière, et **bannir de la directive les technologies « bas carbone »**.

Contacts :

- sur EPBD, ETS 2 et EED : Etienne Charbit, Responsable de projets Efficacité énergétique, etienne.charbit@cler.org
- sur RED : Alexis Monteil-Gutel, Responsable de projets Énergies renouvelables, alexis.monteil@cler.org

Un paquet climat européen qui traite de l'énergie dans plusieurs textes

La Commission européenne a publié en 2021 son paquet climat « Fit for 55 » devant permettre d'atteindre l'objectif européen de 55 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030. Il convient d'ailleurs de noter que cet objectif ne permettrait pas de respecter l'Accord de Paris sur le climat, **puisque'il faudrait aller au-delà en visant une réduction d'au moins 65 %**.

Le paquet regroupe des textes, sur lesquels les négociations au niveau européen vont durer plusieurs années, touchant tous les secteurs de l'économie, dont celui de l'énergie. Il s'agit ainsi d'une opportunité réelle **d'engager pleinement la transition énergétique et d'éradiquer la précarité énergétique au niveau européen**.

Dans cette optique, le CLER – Réseau pour la transition énergétique propose **sa contribution sur le volet « énergie » du paquet « Fit for 55 »**, et plus particulièrement sur les dossiers suivants :

- la révision de la directive sur la performance énergétique des bâtiments (*Energy Performance of Buildings Directive – EPBD*) ;
- la proposition d'introduire un nouveau marché carbone sur le chauffage et les carburants (*Emissions Trading Schemes 2 – ETS 2*) associé à un Fonds Social pour le Climat (*Social Climate Fund – SCF*) ;
- la révision de la directive sur l'efficacité énergétique (*Energy Efficiency Directive – EED*) ;
- la mise en cohérence du paquet avec d'autres politiques, comme les réglementations d'éco-conception et d'étiquetage énergétique des appareils ;
- la révision de la directive sur les énergies renouvelables (*Renewable Energy Directive – RED*).

La diffusion de cette contribution intervient dans le contexte où la France a un rôle majeur à jouer pour faire avancer les dossiers mentionnés dans le cadre de la **Présidence française de l'Union européenne (PFUE)** durant le premier semestre 2022.

L'expertise du CLER – Réseau pour la transition énergétique repose sur son réseau de près de 300 structures (associations, entreprises, collectivités) engagées dans la mise en œuvre d'une **transition énergétique ambitieuse** partout en France. **L'association porte également sa vision au niveau européen**, une échelle à laquelle le CLER – Réseau pour la transition énergétique s'implique notamment via des réseaux d'acteurs européens comme le Climate Action Network (CAN) Europe ou la European Renewable Energy Federation (EREF).

A noter que cette contribution n'aborde pas les dossiers de la taxonomie européenne et de l'organisation des marchés de l'énergie, par ailleurs largement traités par d'autres structures proches du CLER – Réseau pour la transition énergétique.

Le CLER regrette, par ailleurs, que le paquet Fit for 55 fasse très peu référence à des politiques et mesures de sobriété, alors qu'il s'agit d'un levier essentiel pour sécuriser des réductions rapides et durables de consommation d'énergie d'ici 2030. La France devrait être force motrice pour proposer des mesures complémentaires dans le domaine de la sobriété, qui permettront l'évitement d'effets rebond et une atteinte plus aisée, moins coûteuse et plus sûre des objectifs à 2030.

EPBD : une nécessité de rehausser nettement l'ambition de la proposition de la Commission européenne

La réduction de la demande énergétique des bâtiments est une priorité pour atteindre les objectifs climatiques et pour réduire la vulnérabilité des Européens face à la volatilité des prix de l'énergie. Cependant, **le taux de rénovation énergétique des bâtiments européens est loin d'atteindre le rythme nécessaire** pour être en mesure d'atteindre l'ambition climatique européenne : il se situe à environ 1% du parc de bâtiments par an (dont seulement 0,2% de rénovations performantes), **alors qu'il faudrait atteindre 3% de rénovations performantes par an pour être en ligne avec l'Accord de Paris** et pour éradiquer la précarité énergétique qui concerne plus de 50 millions d'Européens. La Commission européenne propose quant à elle un objectif de 2% de taux de rénovation annuel. Cette déficience structurelle découle principalement de **l'absence d'un cadre réglementaire** et de **l'insuffisance des incitations et des mesures** (aides financières, accompagnement, formation, etc.) **favorisant les rénovations performantes**.

Dans ce contexte, la révision en cours de la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments (EPBD)

peut changer la donne en permettant de soutenir les efforts de **baisse de la consommation d'énergie** et de conduire à la **massification des rénovations performantes**.

Cependant, la proposition de directive révisée diffusée en décembre 2021 par la Commission européenne est **nettement insuffisante en termes d'ambition**, comme le montre son étude d'impact : les mesures envisagées pour la rénovation énergétique conduiraient à une **augmentation du taux annuel de rénovation de seulement +0,2% par rapport à l'existant (contre un objectif de +1% de la Commission)**, alors que la hausse serait de +1,35 % avec des mesures plus ambitieuses. De même, les coûts de l'énergie pour les consommateurs devraient augmenter d'ici 2030 (+2%) avec les dispositions envisagées, alors qu'ils baisseraient (-8%) si des mesures plus ambitieuses étaient adoptées.

Alors que la PFUE aura la responsabilité d'entamer les négociations au Conseil de l'UE sur ce texte, la France a donc un rôle prééminent à jouer pour rehausser son ambition et porter celle-ci dans les « orientations générales » du Conseil sur le paquet climat prévues en juin.

Ainsi, pour arriver au **triplement du taux annuel de rénovation énergétique et augmenter drastiquement la performance des rénovations**, la France devrait promouvoir les mesures de la Convention Citoyenne pour le Climat au sein de la directive. Plus précisément, le CLER – Réseau pour la transition énergétique propose de faire évoluer les mesures ci-dessous dans le projet de texte.

Les normes minimales de performance énergétique : une priorité

La priorité doit être **d'augmenter l'ambition de la proposition de la Commission européenne concernant les normes minimales de performance énergétique** (*minimum energy performance standard* - MEPS). La proposition actuelle (article 9) requiert que tous les bâtiments passoires thermiques (classes F et G) soient rénovés d'ici 2033, avec des échéances différentes selon les bâtiments et les classes thermiques. Si cette mesure doit être soutenue sur le principe, **des améliorations significatives sont à apporter** :

- la directive devrait **obliger les États membres à définir**, pour l'ensemble de leur parc de bâtiments d'ici 2050, **des MEPS en ligne avec l'objectif d'atteindre un parc immobilier à zéro émission à cette échéance**. En effet, les États membres ne sont dans le projet de texte pas tenus de définir des MEPS pour les autres classes thermiques après 2033, par exemple aux échéances de 2040 et 2050. Or, sans ce type d'obligation pour les États membres, la mise en œuvre et le suivi des actions au niveau national risquent d'être inopérants et l'atteinte des objectifs fortement compromise ;
- les MEPS devraient avoir pour objectif d'atteindre des rénovations performantes, **c'est-à-dire qu'il faudrait les relier à la définition de la rénovation performante** (*deep renovation standard* - article 2.19), sans quoi les objectifs ne seront pas atteints. Or, dans la version actuelle du texte, ces normes ne déclencheraient pas des rénovations performantes, mais plutôt des rénovations par étapes non-coordonnées, avec le risque de « tuer » le potentiel d'économies d'énergie des bâtiments ;
- la rénovation de l'ensemble des logements passoires thermiques (classes F et G) **devrait être avancée à 2030**, au lieu de 2033. Cette mesure permettrait d'améliorer les conditions d'habitat et lutter contre l'habitat indigne en Europe.

Un diagnostic de performance énergétique à déployer partout en Europe

Le projet de directive devrait introduire **une obligation pour chaque bâtiment de disposer d'un diagnostic de performance énergétique (DPE) le plus rapidement possible** (article 16), qui devrait de surcroît être rendu opposable, à l'image du cas français. S'il est à noter que la proposition de la Commission d'harmoniser le format des DPE à l'échelle européenne et de mettre en place des bases de données nationales est bienvenue, l'absence dans le projet de texte d'obligation d'en disposer pour chaque bâtiment fait peser un fort risque sur l'applicabilité des autres mesures de la directive s'appuyant sur le DPE (ex : les normes minimales de performance énergétique).

Concernant le format du DPE en lui-même, la référence explicite à l'affichage **en énergie primaire** de la performance énergétique du bâtiment est très positive (car elle est en ligne avec le principe « d'efficacité énergétique d'abord »), de même que les mesures visant à garantir la qualité et la fiabilité des DPE.

Une définition de la rénovation performante à simplifier et encadrer

La définition de la rénovation performante (article 2.19) devrait être améliorée en supprimant l'échéance de 2030 ainsi que la référence aux « bâtiments à consommation d'énergie presque nulle » (*nearly zero-energy building*), afin de ne **garder qu'une définition de la rénovation performante équivalente à l'atteinte du niveau « bâtiment à émissions nulles »**. De plus, la définition de la rénovation performante par étapes (article 2.20) et le passeport de rénovation (article 10) **devraient être davantage encadrés**, sur la base des critères exposés dans le rapport de l'ADEME « [La rénovation performante par étapes](#) » (pas plus de 3 étapes par rénovation, ordonnancement des travaux à respecter, solutions BBC-compatibles à mettre en place...). Par ailleurs, le projet de texte devrait davantage donner **la priorité à la rénovation performante en une étape**. Or, la promotion d'un passeport de rénovation dans le projet de texte ne va pas dans ce sens.

Des mesures à renforcer sur la baisse des émissions de gaz à effet de serre sur l'ensemble du cycle de vie des

bâtiments

Des mesures permettant de **faire baisser les émissions carbone des bâtiments sur l'ensemble de leur cycle de vie**, notamment en favorisant l'usage de matériaux bas carbone, devraient être introduites dans le projet de directive (article 7). En effet, si l'introduction d'une définition (article 2.24) du potentiel de réchauffement planétaire sur l'ensemble du cycle de vie (*Life-cycle Global Warming Potential - GWP*) ainsi que l'obligation de le calculer et le communiquer pour les bâtiments neufs (article 7) sont positives, aucune exigence significative pour réduire ce potentiel n'est proposé dans le projet de texte. Il faudrait ainsi introduire :

- **l'obligation de calculer et de communiquer le GWP pour tous les types de bâtiments**, dont les bâtiments existants, **d'ici 2025**. En effet, la question de la mise à disposition dès à présent des données au niveau européen est essentielle pour préparer une future révision ambitieuse de la directive sur ce point. En ce sens, il faudrait intégrer dans l'annexe III les conditions (données de base...) pour garantir une approche européenne harmonisée sur les exigences en termes de GWP, et obliger l'affichage du GWP dans l'annexe V ;
- **des seuils, des objectifs et des exigences minimales ambitieuses de GWP pour les bâtiments neufs d'ici 2028**, par exemple à l'image de celles de la RE2020 en France.

De plus, un nouvel article devrait être introduit dans le projet de directive concernant les **stratégies à mettre en place** pour réduire les émissions carbone des bâtiments sur l'ensemble de leur cycle de vie (pouvant inclure les usages de l'énergie, la circularité, l'usage de matériaux bas carbone...), en complément des stratégies visant à améliorer la performance énergétique des bâtiments.

Aller vers des bâtiments à énergie positive

Des exigences concernant les bâtiments neufs devraient être introduites (article 7) pour aller **vers des bâtiments à énergie positive**, donc en diminuant en conséquence les seuils de consommation d'énergie primaire indiqués dans l'annexe III et en rendant explicite leur caractère obligatoire. De plus, **la date de 2030 proposée pour l'entrée en vigueur des nouvelles normes sur les bâtiments neufs pourrait être avancée à 2025**, le secteur de la construction neuve étant d'ores et déjà capable de respecter des exigences ambitieuses.

Des incitations financières à orienter vers les rénovations performantes

Les incitations financières (article 15) devraient **davantage cibler les rénovations les plus ambitieuses**, notamment en bonifiant les rénovations performantes en une étape au sens de la définition intégrée dans le projet de directive (article 2.19). En ce sens, la proposition dans le projet de texte (paragraphe 11) de soutenir davantage les rénovations qui induisent une réduction de 30% en énergie primaire est insuffisante.

Une élimination des systèmes de chauffage inefficaces et fossiles qui ne doit pas se faire au détriment de l'efficacité énergétique

Des provisions devraient être introduites pour que **l'élimination des systèmes de chauffage inefficaces et fossiles soit réalisée en ligne avec le principe « d'efficacité énergétique d'abord »**. A ce titre, la référence à l'énergie primaire pour exprimer la performance énergétique d'un bâtiment dans l'annexe I du projet de directive doit être conservée. En outre, au-delà du calendrier proposé concernant l'élimination de l'utilisation des énergies fossiles dans le bâtiment (2040, cf. annexe II, partie c) et l'arrêt des subventions pour l'installation de chauffages fossiles (2027, cf. article 15), la priorité doit rester de **diminuer la consommation d'énergie primaire des bâtiments**, afin de protéger les ménages contre la hausse des prix de l'énergie (notamment l'électricité), tout en tendant **vers un approvisionnement progressif à 100% en énergies renouvelables**.

Cette approche doit également guider la révision des **règlements européens d'éco-conception et d'étiquetage énergétique des appareils de chauffage**. Il est indispensable de conserver l'approche en énergie primaire et d'introduire au plus vite une nouvelle étiquette plus ambitieuse qui n'accorde plus la classe A à des chaudières à énergies fossiles.

Renforcer le rôle et les moyens d'action des communautés énergétiques

EPBD devrait soutenir les **initiatives de rénovation et/ou de développement des énergies renouvelables dans les bâtiments menées par les citoyens et les communautés énergétiques** (CER/CEC) au sein des plans et des politiques publiques nationales. Les plans nationaux de rénovation des bâtiments (*National Building Renovation Plan – NBRP*) ainsi que les dispositions relatives à l'information et au financement représentent des outils pertinents à cet égard.

Avec un objectif de 49% d'énergies renouvelables dans les bâtiments à l'horizon 2030, il est essentiel que les politiques et les mesures relatives à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables dans les bâtiments soient cohérentes et se renforcent mutuellement. **Les communautés énergétiques sont un vecteur de mobilisation et d'accélération des dynamiques nationales** vers cet objectif commun.

Pour le CLER – Réseau pour la transition énergétique, la directive devrait :

- **reconnaître la valeur ajoutée des communautés énergétiques et des programmes de rénovation menés**

- par les citoyens** dans les considérants et la nécessité de soutenir ces activités au niveau national, et inclure les communautés énergétiques dans la section des définitions de la directive et dans un futur modèle pour le NBRP (article 2) ;
- introduire une disposition exigeant des États membres qu'ils élaborent des politiques et des mesures ciblées pour promouvoir les **programmes de rénovation menés par les citoyens / communautés énergétiques**, et à relier au NBRP.

ETS 2 : une création à reporter devant un risque social trop important et un découplage du Fonds social pour le climat à effectuer

La proposition de la Commission européenne de créer un nouveau marché carbone pour le carburant et le chauffage (ETS 2) à partir de 2026 crée un **risque social potentiellement majeur pour les ménages les plus précaires**, sans pour autant garantir de gains climatiques.

En effet, le prix fixé par le marché est par nature extrêmement volatile et risque d'entraîner une explosion des factures : **en moyenne pour un prix du CO₂ autour de 80 € la tonne, un ménage français devrait payer environ 273 € de plus par an sur ces factures énergétiques**. Les revenus engendrés serviraient en partie au remboursement de la dette liée à la pandémie et 25 % viendraient compenser les ménages les plus précaires, un niveau largement insuffisant.

Face à ce surcoût pour les ménages, le gain pour le climat est très incertain : la Commission européenne n'ayant **pas identifié l'apport de ce marché carbone en termes de baisse des émissions de gaz à effet de serre pour 2030** (aucun chiffre dans son étude d'impact). Pour réellement être efficace dès 2026, le prix du CO₂ devrait atteindre des niveaux prohibitifs et contraindre les ménages à une baisse forcée de la mobilité et du chauffage. Le coût social serait trop important par rapport au gain climatique en 2030. La volatilité du prix et le fait qu'il portera sur des ménages captifs des énergies fossiles risquent de renforcer les inégalités déjà présentes dans la société. C'est notamment le cas sur le chauffage : les locataires paieront le prix du CO₂ alors qu'ils ne sont responsables ni de la rénovation de leur logement, ni du système de chauffage. En outre, cette mesure pourrait être jugée d'autant plus injuste que les grandes industries ne payeront pas le prix du CO₂ avant 2035.

Les plus grandes réserves sont ainsi de mise sur cette proposition, **dont la mise en œuvre devrait être *a minima* repoussée**. Un prix du CO₂ à l'échelle européenne pourrait avoir des effets positifs **après 2030** au moment où les alternatives à faibles émissions seront pleinement accessibles à tous les ménages, mais en aucun cas il ne doit servir d'outil de conformité avec l'objectif climatique européen.

De surcroît, la proposition de la Commission européenne **de créer un Fonds social pour le climat** (doté d'environ 10 milliards € par an à partir de 2025) est un pas intéressant mais **est insuffisante** pour à la fois compenser le marché carbone sur le chauffage et les carburants et investir dans la promotion des alternatives à faible émission, notamment pour les ménages les plus modestes. Ainsi, **ce Fonds social ne va pas permettre de compenser le prix du CO₂ du marché carbone ETS 2**. De plus, ce nouveau marché carbone crée une situation qui nécessite une compensation des ménages les plus modestes, plutôt que d'utiliser cette somme pour des investissements directs dans la transition à moyen et long terme.

Nous appelons ainsi à découpler le Fonds social pour le climat de l'ETS 2. Ce Fonds ne doit pas venir réparer les dégâts vis-à-vis des plus modestes d'un outil aux gains climatiques non prouvés, mais devrait plutôt soutenir les ménages les plus modestes à avoir accès à des alternatives à faible émission pour se chauffer et se déplacer : il devrait cibler l'investissement dans la **rénovation des logements des ménages les plus modestes** et **dans l'accès à des alternatives aux véhicules essences et diesels**, notamment dans le milieu rural. Pour cela, le Fonds social pour le climat devrait être financé par les revenus du marché carbone sur l'électricité et l'industrie (ETS 1), qui impacte d'ores-et-déjà les revenus des ménages. Au même titre que le Fonds de modernisation ou d'innovation, le Fonds social pour le climat pourrait bénéficier d'au moins 15 % des revenus des enchères des quotas d'émissions de l'ETS 1, permettant de lever près de 6 milliards d'euros par an uniquement pour l'investissement dans la décarbonation.

Ainsi, la France, dans le cadre de la PFUE, devrait :

- demander au nom du Conseil à la Commission **une vraie étude d'impact du gain climatique** du marché carbone ETS 2 en 2030 ;
- **proposer des alternatives** : hausse des objectifs nationaux, renforcement des législations sectorielles, normes minimales de performance énergétique, augmentation de l'effort pour l'industrie et l'électricité à travers l'ETS1, etc. ;
- **explorer la mise en place d'un prix du CO₂ encadré sur les carburants et le chauffage après 2030**, lorsque des alternatives à faibles émissions seront accessibles pour tous les ménages ;
- **appeler au découplage du Fonds social pour le climat de l'ETS 2**, pour que le Fonds soit financé par au

moins 15 % des revenus des enchères de l'ETS 1. La France, qui utilise d'ores-et-déjà une partie des revenus de l'ETS 1 pour la rénovation énergétique du bâtiment à travers le financement de l'Agence nationale de l'habitat, peut faire figure de bon exemple et pourrait pousser pour la création de ce Fonds lors de la PFUE.

EED : un pas dans la bonne direction mais une ambition à renforcer

La baisse de la consommation d'énergie est la priorité pour atteindre nos objectifs climatiques et réduire la vulnérabilité des Européens face à la volatilité des prix de l'énergie. Malheureusement, **l'Europe a raté son objectif pour 2020 de réduire sa consommation de 20 % par rapport à 2007.**

Cette tendance inquiétante peut notamment s'expliquer par l'absence de normes minimales de performance énergétique des bâtiments au niveau européen, le taux très faible de rénovations énergétiques performantes (cf. partie sur l'EPBD), et les faibles gains d'efficacité dans les secteurs industriels et des transports.

La directive efficacité énergétique (EED) est la première pierre de la politique européenne en la matière. Sa révision est en cours, avec une proposition de la Commission européenne publiée en juillet 2021 et des débats qui se tiennent actuellement au sein du Parlement et du Conseil de l'UE. Il convient d'ailleurs de noter que **la France, dans le cadre de la PFUE, aura la responsabilité de faire avancer, voire finaliser, les discussions sur ce projet de texte.**

La proposition de la Commission contient de nombreux éléments qui améliorent la directive. Cependant, **de nombreuses dispositions doivent encore être renforcées pour aider l'UE à respecter ses engagements dans le cadre de l'Accord de Paris.** Le CLER – Réseau pour la transition énergétique souhaite partager son analyse sur 4 dispositions en particulier.

Premièrement, le projet de directive fixe un objectif contraignant de baisse de la consommation d'énergie à 36 % d'ici à 2030, ce qui représente indéniablement un point positif. Cependant, cet objectif reste insuffisant au regard des besoins d'économies d'énergies en Europe pour être en ligne avec l'Accord de Paris. Ainsi, **la France devrait appeler à relever cet objectif à 45 % de baisse de la consommation d'énergie d'ici à 2030.**

Deuxièmement, si la cible est bien contraignante à l'échelle européenne, **sa déclinaison nationale ne l'est pas.** Or, comme le montre le retard pris sur les objectifs européens 2020, cette absence de contrainte n'incite pas les États membres à investir dans l'efficacité énergétique. De fait, les mécanismes proposés pour s'assurer que l'objectif contraignant au niveau européen sera bien atteint sont insuffisants, et ce alors que **les plans nationaux pour l'énergie et le climat (NECP) des États membres montrent d'ores et déjà un écart (3,1%¹) à combler par rapport à l'objectif à 2030.**

Ainsi, contrairement aux demandes actuelles de certains États membres au sein du Conseil de l'UE d'aller vers davantage de flexibilité concernant leurs contributions nationales, il faudrait au contraire que **la France appelle à ce que la déclinaison nationale des objectifs d'efficacité énergétique soit contraignante.** Dans le cas contraire, le risque est important de ne pas atteindre, à nouveau, l'objectif fixé au niveau européen.

Troisièmement, concernant la rénovation des bâtiments publics, la proposition de la Commission **d'obliger la rénovation chaque année de 3% de la surface des bâtiments appartenant à des organismes publics** (seuls les bâtiments des administrations centrales étaient auparavant concernés) ainsi que **de lier cette obligation à une performance à atteindre** est positive. De même, **la suppression de l'« approche alternative »**, qui permettait aux États membres de recourir à des mesures alternatives (ex : des campagnes de sensibilisation) pour réaliser des économies équivalentes, **est un pas dans la bonne direction**, puisque cela renforce l'obligation d'entreprendre une rénovation énergétique. **Cependant, plusieurs États membres dont la France ont marqué leur opposition à cette suppression.** Or, le CLER – Réseau pour la transition énergétique appelle **la France à tout de même soutenir au sein du Conseil de l'UE la proposition de suppression de l'approche alternative**, ou à trouver un compromis acceptable qui ne réduirait pas l'incitation à rénover les bâtiments publics.

Enfin, quatrièmement, l'introduction d'un article dans le projet de directive concernant le **principe « d'efficacité énergétique d'abord »** (*Energy Efficiency First principle*), soulignant la nécessité d'intégrer les solutions d'efficacité énergétique dans tous processus de prise de décision, **va dans la bonne direction et devrait être soutenue par la France.**

Toutefois, ce principe et l'objectif de la directive ne seront respectés que si toutes les autres politiques énergétiques sont renforcées et mieux appliquées en ce sens. A ce titre, les retards sur le calendrier d'adoption et de révision des **réglementations d'écoconception et d'étiquetage énergétique des appareils** sont particulièrement inquiétants. Pour avoir un impact sur 2030, ces réglementations doivent être urgemment et considérablement renforcées. La Commission

¹ European Commission (2020): An EU-wide assessment of National Energy and Climate Plans ([lien](#))

européenne doit être poussée à y mettre les ressources adéquates au plus vite. Parmi les priorités :

- une nouvelle étiquette bien plus effective sur les appareils de chauffage, qui n'accorde plus la classe A aux chaudières à gaz et qui couvre les convecteurs électriques ;
- l'annonce d'une date d'interdiction des ventes de chaudières à énergies fossiles, et des exigences de performance plus fermes sur les pompes à chaleur ;
- un effort beaucoup plus marqué pour rendre tous les autres appareils plus économes en énergie et plus durables, notamment dans le domaine du numérique.

RED : renforcer les ambitions et les exigences pour développer massivement les énergies renouvelables sur la prochaine décennie

Le développement massif des énergies renouvelables d'ici 2030 est une nécessité pour s'inscrire sur la voie de la neutralité carbone en 2050, assurer la sécurité d'approvisionnement du continent et réduire la vulnérabilité des ménages et des entreprises aux crises des prix de l'énergie.

- L'Union européenne a atteint son objectif 2020 de part d'énergie renouvelable dans la consommation finale brute d'énergie (22,1% contre 20%). **La France est le seul pays européen à ne pas avoir atteint ses objectifs ni respecté son engagement vis-à-vis de la communauté européenne, avec 19,1% d'énergie renouvelable contre un objectif de 23%².** Contrairement aux cinq autres pays très en retard sur leur objectif 2019 (Irlande, Luxembourg, Slovaquie, Pays-Bas et Belgique), la France a fait le choix de ne pas recourir aux transferts statistiques avec des pays ayant dépassé largement leur objectif d'énergie renouvelable 2020. L'évaluation des plans nationaux énergie climat (NECP en anglais ou PNEC en français) montre qu'avec les mesures existantes et prévues, la part des énergies renouvelables pourrait représenter entre 33,1 % et 33,7 % en 2030 à l'échelle de l'Union, très loin de l'objectif de 40% en 2030³.
- En effet, alors qu'elles sont régulièrement mises en cause, les énergies renouvelables ont tenu le choc dans le contexte de crise de l'énergie. Grâce à des réductions de coûts considérables, l'écart de compétitivité-coûts des énergies renouvelables se résorbe rapidement dans l'UE et celles-ci, parvenues à maturité, sont désormais compétitives sur le plan des coûts et font baisser les prix de l'énergie pour les consommateurs européens. Selon le think-tank Ember⁴, l'énergie éolienne et solaire de l'Union européenne a tenu ses promesses tout au long de la crise énergétique, établissant de nouveaux records chaque mois du second semestre de 2021, à l'exception du mois de septembre. L'énergie éolienne et solaire a atteint un autre nouveau record en 2021 (547 TWh), produisant pour la première fois plus d'électricité que le gaz fossile (524 TWh), malgré une croissance modeste due à la baisse de la vitesse des vents. Le solaire, en particulier, est en plein essor dans le nord et le sud de l'Europe, produisant 27 % d'électricité de plus en 2021 qu'en 2019, et doublant aux Pays-Bas et en Espagne au cours de cette période. L'électricité renouvelable en Europe continue de se développer, avec une croissance annuelle moyenne de 44 TWh au cours des deux dernières années. Plus de la moitié (52 %) de cette nouvelle production renouvelable depuis 2019 a remplacé l'énergie au gaz, et un tiers a remplacé le nucléaire, tandis qu'un sixième seulement a remplacé le charbon. Cependant, entre 2011 et 2019, plus de 80 % des nouvelles capacités renouvelables ont remplacé le charbon. Au cours des deux dernières années, la production de charbon n'a diminué que dans les pays qui ont fermé des centrales à charbon comme l'Espagne (-42 %) et la Grèce (-43 %), mais cela a été en grande partie compensé par des augmentations en Pologne (+7 %). L'augmentation des arrêts de tranches nucléaires pour maintenance ou incident en France avant tout, et les fermetures de centrales dans différents pays d'Europe, ont également réduit l'ampleur de la baisse de la production de charbon. Les prix du marché indiquant que la crise du gaz fossile se poursuivra au moins pendant les deux prochaines années, **les objectifs climatiques de l'Europe pourraient être menacés si les États membres ne parviennent pas à accélérer le déploiement de l'efficacité énergétiques et des énergies renouvelables, et à légiférer pour fermer les centrales fossiles.**

A noter que le développement des énergies renouvelables n'est pas qu'une stratégie environnementale, il s'agit également d'une stratégie industrielle avec de nombreux co-bénéfices comme la création d'emplois. La Commission européenne précise que « **dans l'UE, le secteur des énergies renouvelables représentait près d'1,5 million d'emplois en 2018, y compris les emplois indirects dans la chaîne de valeur. Le secteur solaire photovoltaïque est le plus gros créateur d'emplois, avec 12 emplois par M€ investi. L'industrie éolienne, pour sa part, crée 3 emplois par M€ investi mais deviendra, compte tenu de la croissance attendue sur la période 2020-2030, le plus grand créateur d'emplois dans le secteur des énergies renouvelables dans l'UE. D'après les estimations de l'IRENA, le nombre d'emplois au niveau de l'UE d'ici à 2050 devrait se chiffrer à 2,7 millions dans les énergies renouvelables, 1,7 million dans l'efficacité énergétique et 0,8 million dans la flexibilité des systèmes. De même, l'AIE estime que l'énergie solaire photovoltaïque**

² Eurostat, Renewable energy statistics, janvier 2022 ([lien](#))

³ European Commission (2020): An EU-wide assessment of National Energy and Climate Plans ([lien](#))

⁴ Ember, janvier 2022, European Electricity Review 2022 : Gas crisis interrupts EU coal exit ([lien](#))

et l'efficacité énergétique dans les bâtiments et l'industrie sont les plus grands créateurs d'emplois par M€ investi »⁵.

Cependant, la proposition de directive révisée diffusée à l'été 2021 par la Commission européenne est **insuffisante en termes d'ambition et de moyens** pour développer massivement toutes les énergies renouvelables, faciliter l'intégration territoriale des projets et renforcer les coopérations, du niveau local au niveau transfrontalier. Alors que **la PFUE aura la responsabilité d'entamer les négociations au Conseil de l'UE sur ce texte**, la France a donc un rôle important à jouer pour rehausser son ambition et porter celle-ci dans les « orientations générales » du Conseil sur le paquet climat prévues en juin.

Ainsi, pour arriver à accroître les ambitions et faciliter le développement des énergies renouvelables, la France doit s'inscrire dans l'intérêt communautaire sans pousser son agenda pro-nucléaire / « bas carbone », technologie qui n'est pas en mesure de participer à la décarbonation de l'Union européenne sur la décennie en cours. Le CLER – Réseau pour la transition énergétique propose ci-dessous des mesures et recommandations dans le projet de RED III.

Renforcer l'objectif global 2030 en le rendant contraignant pour les États membres : une priorité

Le projet de directive révisée stipule (article 3, paragraphe a)) que les États membres de l'UE "veillent collectivement à ce que la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union en 2030 soit d'au moins 40 %". **Cet objectif n'est pas assez ambitieux et comme il n'y a toujours pas d'objectifs contraignants pour les États membres dans cette directive amendée, le CLER – Réseau pour la transition énergétique considère comme trop élevé le risque de non atteinte de l'objectif commun et obligatoire d'ici 2050, ou des objectifs 2030 – soit dans 8 ans.** En effet, un certain nombre d'États membres ont revu leurs ambitions à la baisse ces dernières années et, en l'absence d'objectifs ambitieux et contraignants, le fossé risque de se creuser entre les États membres *leaders* et les autres. Selon les données d'Ember / Agora EnergieWende, certains États membres ont un taux de pénétration des énergies renouvelables électriques inférieur à 10 %. Sans y être contraints, comme cela a été le cas pour les objectifs 2020, il est à craindre que ces objectifs globaux ne soient pas atteints au vu des faiblesses de l'actuel système de gouvernance, qui ne dispose pas d'outils suffisamment puissants dans l'hypothèse où les États membres ne tiennent pas leurs promesses. Le cinquième rapport annuel d'Ember / Agora Energiewende, qui suit la transition de la production électrique de l'Europe, souligne que les pays de l'UE doivent considérablement renforcer leur ambition pour 2030. « À l'heure actuelle, les plans nationaux en matière d'énergie et de climat ne représentent qu'environ 72 TWh de nouvelles énergies éolienne et solaire par an, et non les 100 TWh/an nécessaires »⁶.

Aussi le CLER appelle à **fixer un objectif d'énergie renouvelable contraignant à l'échelle de l'Union européenne d'au moins 50 % d'ici à 2030, objectif nécessaire pour réduire plus rapidement les émissions de gaz à effet de serre.** L'Union européenne peut faire beaucoup mieux que simplement doubler la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique européen d'ici à la fin de la décennie et aller bien au-delà des 40 % proposés par la Commission. Le résumé de l'étude d'impact de la Commission européenne a d'ailleurs montré que 2/3 des répondants étaient favorables à des objectifs contraignants⁷. Comme évoqué plus haut, cinq pays très en retard sur leur objectif 2019 (Irlande, Luxembourg, Slovaquie, Pays-Bas et Belgique) ont recouru aux transferts statistiques pour atteindre leur objectif 2020. On peut légitimement se poser la question de l'impact et de la pertinence des mécanismes de coopération (transferts statistiques et projets communs) si ces outils ne s'inscrivent pas au service d'objectifs nationaux contraignants.

Renforcer les objectifs par secteur et inclure des objectifs contraignants sur le gaz renouvelable

- L'objectif de RED II pour les énergies renouvelables dans les transports était insuffisant pour atteindre les objectifs de décarbonation fixés dans le Green Deal européen à horizon 2030. L'inclusion dans le projet de directive d'une obligation de réduire l'intensité carbone des carburants est une avancée à saluer ; toutefois, l'obligation proposée d'une réduction de l'intensité de GES des carburants d'au moins 13 % d'ici 2030 est encore insuffisante et devrait être portée à au moins 16 %. Cette obligation devrait être augmentée progressivement en suivant une trajectoire prédéfinie pour donner de la visibilité aux acteurs économiques et institutionnels, en commençant par 6 % en 2021, comme le prévoit la directive actuelle sur la qualité des carburants, pour atteindre 11 % en 2025 et 16 % en 2030, afin de garantir ainsi la continuité des efforts de décarbonation du secteur par les États membres. **En outre, le CLER-Réseau pour la transition énergétique recommande une augmentation substantielle de l'objectif d'énergies renouvelables dans le secteur du transport, de 14% à au moins 28% à horizon 2030.**

Par ailleurs, pour atteindre les objectifs climatiques européens, il est essentiel de mieux coupler les objectifs des secteurs du transport et de l'énergie. Toutes les études convergent sur la nécessité de bâtir une stratégie sur plusieurs piliers (sobriété, efficacité, décarbonation des carburants et transfert d'usage), complémentaires à mettre en œuvre car aucun ne suffit à ce stade des connaissances. A ce titre, la Cour des comptes note que, « en

⁵ European Commission (2020): An EU-wide assessment of National Energy and Climate Plans ([lien](#))

⁶ Voir le rapport Ember sur le secteur électrique en Europe en 2020 ([lien](#))

⁷ Résumé de l'étude d'impact de la révision de la directive EnR, 2021 ([lien](#))

revanche comme nombre de ces voisins, la France peine à réduire les émissions de GES des carburants via l'incorporation de biocarburants : celle-ci permet d'atteindre une réduction d'environ 4,5% en 2019 » et ajoute que « la sobriété constitue le moyen le plus efficace, à mettre en œuvre en priorité »⁸. **L'utilisation de biocarburants durables est également un élément clé de la réduction des émissions des transports existants, en complément des carburants de synthèse (RFNBO)**. Le bioGNV (parfois appelé biogaz carburant) est un carburant renouvelable tout à fait pertinent, permettant de réaliser des économies de gaz à effet de serre significatives et supérieures à celles de tous les autres biocarburants avancés et les carburants à faible teneur en carbone, synthétiques ou recyclés⁹. Il est crucial d'encourager les solutions déjà connues comme le bioGNV, autour duquel des constructeurs et transporteurs (transport routier de marchandises ou maritime) ont déjà engagé des stratégies de décarbonation ambitieuses.

- **Des objectifs contraignants de développement du gaz renouvelable doivent être inclus dans la directive révisée, à différents horizons de temps** (par exemple 2% de gaz renouvelable dans les réseaux de gaz européens d'ici 2024, 5,5% d'ici 2027 et 11% d'ici 2030). En effet, RED III est l'instrument le plus approprié pour encourager les États membres de l'UE à décarboner l'approvisionnement en gaz, en cohérence avec le « paquet gaz » dédié à l'organisation des marchés. La directive RED III comprend des sous-objectifs spécifiques pour le chauffage/refroidissement et le secteur des transports, et la proposition actuelle comprend un sous-objectif pour l'hydrogène utilisé à des fins énergétiques et non énergétiques finales dans l'industrie d'ici 2030. **Un objectif européen de biométhane parallèle à celui de l'hydrogène garantit une voie fiable de décarbonation de l'industrie et de la mobilité, fondé sur des ressources locales agricoles ou issues des processus industriels**, par exemple du traitement des eaux usées dans l'industrie agro-alimentaire. On dénombre déjà près de 730 unités de production de biométhane dans les principaux pays producteurs d'Europe à fin 2020, pour une capacité maximale installée totale de 28 TWh (635 de ces installations raccordées aux réseaux de gaz, soit l'équivalent de 25 TWh – 365 installations et 6,4 TWh injecté en France à fin 2021), pour un potentiel européen estimé à 1700 TWh. Encourager les industries à produire ou soutenir la production de gaz renouvelable et à le réutiliser dans les processus internes augmentera considérablement l'efficacité énergétique et constitue un exemple vertueux d'économie circulaire. **Alors que la France dispose de la filière la plus dynamique d'Europe, cette mesure doit être soutenue lors de la PFUE.**
- **À la lumière de l'objectif à long terme de neutralité carbone à l'horizon 2050, le CLER – Réseau pour la transition énergétique demande instamment de fixer rapidement des objectifs de développement au-delà de 2030**, en fixant un objectif d'au moins 90% d'énergie renouvelable dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union européenne en 2040, et 100% en 2050. Ces derniers sont nécessaires pour anticiper la planification des investissements et garantir leur sécurité sur le marché européen de l'énergie. En outre, fixer des points d'avancement par décennie aide à faire face au goulot d'étranglement que constitue le développement de toutes les technologies d'énergie renouvelable dans l'UE : électricité, gaz et chaleur, pour le bâtiment, la mobilité ou encore l'industrie. Par conséquent, le CLER - Réseau pour la transition énergétique demande un objectif à moyen terme d'au moins 90 % d'ici 2040 afin de s'assurer que les dix dernières années jusqu'en 2050 ne soient pas marquées par des retards extrêmement difficiles à combler et qui ne feront qu'entraîner des besoins d'investissement aussi élevés que difficiles.

Mettre en cohérence les objectifs de baisse de la consommation d'énergie et de décarbonation du secteur du bâtiment avec le développement des énergies renouvelables

Le CLER – Réseau pour la transition énergétique propose une intégration plus poussée entre la décarbonation du secteur du bâtiment et le développement des énergies renouvelables, en reliant cette disposition de RED au cadre établi dans la directive sur la performance énergétique des bâtiments (EPBD).

En effet, pour assurer un déploiement efficace des énergies renouvelables dans le secteur du bâtiment, il est essentiel de réduire la demande énergétique de ce secteur, conformément au principe d'« **efficacité énergétique d'abord** ». Par conséquent, une planification adéquate compatible avec la décarbonation complète du parc immobilier est nécessaire, en reliant le nouvel article 15.a) aux dispositions de l'annexe II.a de EPBD. Comme déjà énoncé plus haut, **la priorité doit rester de diminuer la consommation d'énergie primaire des bâtiments, afin de protéger les ménages contre la hausse des prix de l'énergie (notamment l'électricité), tout en tendant vers un approvisionnement progressif à 100% en énergies renouvelables.**

Le CLER – Réseau pour la transition énergétique appelle à fixer un objectif d'augmentation annuelle de 1,3 % pour les énergies renouvelables utilisées pour le chauffage et le refroidissement (1,5 % d'augmentation annuelle pour les États membres avec prise en compte de la récupération de chaleur) et l'interdiction **à terme** des énergies fossiles dans le chauffage et le refroidissement. Cela inclut l'interdiction de toute forme de soutien direct ou indirect aux combustibles fossiles, en excluant par exemple de créditer la chaleur fatale des centrales thermiques fossiles à l'objectif

⁸ Cour des comptes, La politique de développement des biocarburants, décembre 2021 ([lien](#))

⁹ France Nature Environnement, BioGNV : un carburant alternatif, écologique et crédible, octobre 2019 ([lien](#))

de développement des énergies renouvelables. Ce type de disposition sur la récupération de chaleur fatale réduirait l'objectif et limiterait l'investissement direct et indirect dans les nouvelles capacités de chaleur renouvelable (biomasse, géothermie, solaire thermique, ...) ou de récupération dans l'industrie, par effet de verrouillage des énergies fossiles dans les infrastructures de production & distribution de chaleur. Par ailleurs, pour rendre effectif la décarbonation du secteur du chauffage européen, la directive RED III devrait imposer des exigences plus strictes aux États membres pour évaluer le potentiel et la faisabilité des infrastructures de chauffage et de refroidissement urbains alimentés par des énergies renouvelables.

En outre, le CLER – Réseau pour la transition énergétique souhaite renforcer la mise en cohérence entre RED III et EPBD pour garantir une approche cohérente et une planification globale, en intégrant par exemple les objectifs de décarbonation du chauffage et du refroidissement dans les plans nationaux de rénovation des bâtiments de EPBD (annexe II.a). Le CLER – Réseau pour la transition énergétique salue l'augmentation de l'objectif de la part des énergies renouvelables dans le chauffage urbain de 1 à 2,1 % par an. Néanmoins, comme déjà abordé précédemment, **cet objectif aujourd'hui indicatif doit devenir contraignant** afin d'atteindre les objectifs climatiques et énergétiques de l'Union, tout en assurant la protection des ménages et des entreprises face à la volatilité des prix de l'énergie.

Conformément aux dispositions prévues dans EPBD, le CLER – Réseau pour la transition énergétique se félicite que RED III renforce l'utilisation de niveaux minimums d'énergie provenant de sources renouvelables dans les bâtiments (et ne se limite plus aux nouveaux bâtiments et aux bâtiments faisant l'objet de rénovations importantes). Cependant, nous demandons instamment à l'Union européenne d'**inclure dans la directive RED III (et/ou dans la directive EPBD) des dispositions contraignantes pour déployer de l'énergie solaire sur les toits des bâtiments publics et privés lorsqu'une telle situation est techniquement et économiquement réalisable**, tout en restant vigilant sur le principe d'« efficacité énergétique d'abord ». Un nombre croissant de municipalités, de régions et de pays (l'Espagne, le Portugal, l'Italie, Hambourg ou la région de Baden Württemberg en Allemagne et certaines régions autrichiennes) appliquent déjà des obligations en matière de développement du solaire photovoltaïque ou thermique en toiture en milieu urbain.

Enfin, le CLER – Réseau pour la transition énergétique accueille favorablement l'obligation pour tous les bâtiments publics de jouer un rôle exemplaire en matière d'utilisation des énergies renouvelables. Cette disposition doit être renforcée en encourageant la coopération entre les autorités locales et les communautés d'énergie renouvelable (CER), notamment par le biais des marchés publics et autres procédures de consultation (appels à manifestation d'intérêt, etc.). En effet, les collectivités locales et les CER sont des partenaires de la transition énergétique au niveau local. Les CER, en tant qu'opérateurs énergétiques territoriaux pouvant intervenir autant sur la production d'énergie que les services énergétiques et dont la finalité ne peut être le profit exclusivement, sont bien positionnés pour inciter les ménages à prendre part à la transition énergétique de leur logement et s'approprier les enjeux de rénovation globale et performante et de décarbonation du bâtiment.

Planification, fluidifications administratives et délivrance d'autorisation : les énergies renouvelables d'abord

Le CLER – Réseau pour la transition énergétique souhaite contribuer à améliorer le mécanisme d'autorisation et de planification dans les États membres de l'UE afin pour placer l'urgence climatique, la sortie des énergies fossiles et la décentralisation du système énergétique au premier plan des objectifs des politiques publiques.

Il existe encore trop de procédures administratives complexes et longues qui restent un obstacle au déploiement accru et plus rapide des énergies renouvelables. Par conséquent, le CLER – Réseau pour la transition énergétique demande instamment à l'Union européenne de soutenir la mise en œuvre de règles et de procédures d'autorisation plus simples et plus rapides par le biais notamment d'un guide définissant les bonnes pratiques en matière d'autorisation des zones.

Celles-ci devraient couvrir les bonnes pratiques d'autorisation dans les domaines suivants :

- guichets uniques permettant une information et une instruction facilitée (avec une augmentation des moyens humains dédiés et des formations professionnelles adéquates) ;
- gestion des conflits et médiation ;
- gestion et suivi des procédures judiciaires ;
- gestion des contraintes de l'aviation militaire et civile ;
- prise en compte des évolutions technologiques dans le processus de délivrance des permis ;
- aménagement du territoire et prise en compte des usages partagés.

Conformément aux dispositions de la présente proposition, les acteurs publics et privés doivent disposer de règles harmonisées dans tous les États membres en ce qui concerne les procédures de planification et d'autorisation. Cela garantit également une approche plus concertée et coordonnées des autorités, favorise l'instruction des projets et sécurise les projets à travers une meilleure planification.

Les obstacles réglementaires structurels – en termes de procédures d'autorisation, d'appels d'offres ou d'accès au réseau – doivent être levés et les procédures administratives fluidifiées, afin de faciliter le développement et l'instruction des projets au meilleur coût pour la société. Comme évoqué par l'association Hespul, adhérente au

CLER - Réseau pour la transition énergétique et référent sur le solaire : « *Symptôme d'un manque de concertation entre les différentes administrations, **une partie non négligeable du travail des développeurs et des installateurs consiste à cocher et re-cocher des cases sur des formulaires administratifs en perpétuelle évolution, à produire des masses de documents à l'utilité parfois douteuse et à fournir bien souvent les mêmes informations à de multiples reprises.** Il peut être mis fin à cet état de fait qui ralentit les projets et en augmente in fine le coût à la fois pour les opérateurs et pour la collectivité nationale par la mise en place d'un véritable guichet unique : centré sur le parcours de l'utilisateur, il représenterait un « choc de simplification » pouvant diviser par deux le nombre de documents à fournir et réduire de plusieurs mois la durée totale de montage des projets* »¹⁰. Par ailleurs, comme l'évoque le Syndicat des énergies renouvelables en France, il s'agit également de revoir les indicateurs de suivi des politiques publiques dans les États membres et en Europe, afin de s'assurer de l'adéquation des politiques publiques au regard des objectifs de développement des énergies renouvelables, pour ce qui concerne les procédures de délivrance de permis, d'instruction ou encore de raccordement : « *En parallèle, de nouveaux indicateurs de pilotage de la politique énergétique doivent être mis en place (reporting sur les délais d'instruction des projets renouvelables, le nombre de projets en cours d'instruction, le nombre de dossiers acceptés ou refusés et les taux de réalisation effectifs des projets autorisés) afin de **déceler le plus tôt possible les éventuelles déviations par rapport aux trajectoires de développement prévues dans la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), tout comme dans ses déclinaisons régionales*** »¹¹. Cette condition est essentielle pour le développement des énergies renouvelables, ainsi que pour le déploiement à grande échelle des modèles de partage de l'énergie et de portage par les acteurs des territoires.

- De ce point de vue, **le CLER – Réseau pour la transition énergétique accueille favorablement la proposition d'examen et de propositions sous 6 mois pour renforcer les règles relatives aux procédures administratives** énoncées aux articles 15, 16 et 17 et leur application. Les États membres doivent prendre en compte les recommandations de la Commission en ce sens, ou toute autre mesure à impact équivalent. Toutefois, **le CLER – Réseau pour la transition énergétique demande instamment que la révision des articles 15, 16 et 17 puisse intervenir plus tôt, afin que les modifications puissent encore être prises en compte dans les plans nationaux pour l'énergie et le climat**, en synergie avec les autres enjeux de transition écologique (protection de la biodiversité, etc.). En effet, les États membres doivent mettre à jour leur projet de plan national pour la mi-2023 et il est probable que les modifications proposées ne puissent pas être prises en compte si le calendrier proposé dans le nouvel article est maintenu tel quel (voir l'article 14, mise à jour du plan national intégré pour l'énergie et le climat, du règlement (CE) n° 2018/1999 sur la gouvernance de l'Union énergétique et l'action pour le climat).
- L'article 16 de la directive exige que les États membres autorisent les nouvelles installations d'énergie renouvelable dans un délai de trois ans et les installations renouvelées dans un délai de deux ans. En outre, le règlement sur la gouvernance exige que les États membres décrivent des mesures concrètes pour y parvenir. Cependant, plusieurs États membres n'ont pas mis en œuvre de telles mesures dans leur plan national pour l'énergie et le climat. Par conséquent, il nous semble nécessaire que **l'Union européenne établisse des lignes directrices pour soutenir et encourager la mise en œuvre nationale de ces mesures dans tous les États membres, afin de concourir à l'objectif commun et la solidarité entre États**. À l'heure actuelle, comme l'a souligné la Commission dans son introduction à la proposition de directive modifiée, la consultation a mis en évidence un problème généralisé avec les processus d'autorisation, en particulier pour les projets en *repowering* (renouvellement), qui peuvent prendre jusqu'à plusieurs années avant autorisation. Cela bloque de fait le renouvellement des installations existantes, pourtant indispensable. La réglementation environnementale ou les zones d'exclusion radar font partie des raisons pour lesquelles les procédures d'autorisation sont si longues. La levée des barrières d'autorisation pour le *repowering* est un sujet à part entière à traiter, afin que ces procédures d'autorisation ne dépassent pas une durée de deux ans.
- Par ailleurs, le CLER – Réseau pour la transition énergétique demande instamment que la Commission établisse des règles générales claires pour **supprimer les barrières nationales existantes afin de garantir la possibilité pour les citoyens et les communautés énergétiques de s'engager dans la transition énergétique et accéder aux marchés**, par exemple à travers les prochaines lignes directrices sur les autorisations. Les États membres doivent déjà veiller à ce que le cadre réglementaire existant ne freine pas l'entrée sur les marchés de l'énergie de ces acteurs, y compris pour ce qui concerne le raccordement aux réseaux, la fourniture de services de flexibilité et d'équilibrage, de systèmes de petite taille ou de mobilité tels que les batteries domestiques et les véhicules électriques, à la fois directement et via un agrégateur. En tant que telle, cette proposition est conforme à la directive 2019/044 « Marché de l'électricité », mais les États membres doivent s'attacher tout particulièrement à offrir des conditions de concurrence équitables aux acteurs du marché non professionnels et/ou territoriaux tels que les communautés énergétiques.
- Le CLER – Réseau pour la transition énergétique soutient la proposition de la Commission de modifier l'article 15.8 et de **renforcer ses dispositions en incluant des mesures supplémentaires, notamment le transfert des garanties d'origine (GO) à l'acheteur de l'énergie renouvelable dans le cadre des contrats de gré à**

¹⁰ Propositions concrètes d'Hespu pour le solaire photovoltaïque, avril 2020 ([voir lien](#))

¹¹ Syndicat des énergies renouvelables, Renouvelable : un nouvel élan pour la France – Acte 2 : le programme, février 2022 ([voir lien](#))

gré (PPA). De la même manière, le CLER soutient la possibilité pour les producteurs sous mécanisme de soutien public de pouvoir disposer des GO émises par leurs installations. Les GO ayant valeur de certification de l'origine de l'énergie, la possibilité qui est aujourd'hui offerte par RED II aux États membres de refuser l'émission des GO des installations sous soutien public vient brider le développement de boucles locales et l'achat conjoint de l'électricité et de la GO par les consommateurs ou leurs intermédiaires (fournisseurs). Aussi, le CLER – Réseau pour la transition énergétique demande à ce que la proposition initiale de la Commission soit reprise, à savoir la suppression de la phrase laissant cette possibilité aux États membres (« à moins que, pour tenir compte de la valeur de marché de la garantie d'origine, les États membres décident de ne pas octroyer une telle garantie d'origine à un producteur qui bénéficie du soutien financier d'un régime d'aide. », article 19.2). Le CLER souhaite néanmoins **inclure une référence explicite à la fois à l'électricité et au gaz renouvelables** dans l'article 15.8, afin de créer des conditions de concurrence équitables sur le marché européen de l'énergie. De plus, cet article doit également prendre en compte le potentiel de mobilisation de l'investissement des petites et moyennes entreprises locales et des communautés énergétiques, en incitant les États membres à mettre en place des mécanismes adaptés et ouverts (c'est-à-dire non discriminants) à ces structures, tel des fonds garantis par la puissance publique pour l'émergence des PPA.

Renforcer et suivre les projets communs en matière d'énergies renouvelables

Le CLER - Réseau pour la transition énergétique accueille favorablement la proposition d'amener les États membres à coopérer sur des projets communs d'énergie renouvelable, dans la poursuite des dispositions prévues par la directive RED. **Cependant, cette exigence devrait être conçue en des termes plus ambitieux en obligeant les États membres et leurs autorités compétentes à publier d'ici au 1^{er} semestre 2024 des évaluations qui démontrent le potentiel de coopération transnationale d'un pays sur les projets d'énergie renouvelable.** Faute d'objectifs d'énergie renouvelable contraignants et d'une solidarité à travers l'Union vers un objectif commun, il y a lieu de s'interroger sur l'intérêt des projets communs. Par conséquent, au lieu d'établir "*au moins un projet*", les États membres doivent être en mesure d'étudier la faisabilité et les avantages de projets conjoints supplémentaires, en étroite collaboration avec la Commission européenne. Les plans nationaux pour l'énergie et le climat doivent inclure ces projets communs & mécanismes de coopération, et s'inscrire dans une évolution des modalités de gouvernance de certains grands projets énergétiques.

Par ailleurs, le CLER – Réseau pour la transition énergétique recommande de mettre en place de meilleurs mécanismes de suivi et d'évaluation pour améliorer la coopération entre l'UE et ses États membres, afin d'avancer sur une transposition conséquente de RED II. Dans de nombreux États membres, les articles 15 sur les procédures administratives et 16 sur l'organisation et la durée d'octroi de permis n'ont pas été effectivement transposés dans le droit national - c'est pourquoi, avant toute coopération transfrontalière, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour fluidifier les procédures administratives et faciliter l'émergence de projets.

Le CLER – Réseau pour la transition énergétique soutient la nécessité de renforcer la coopération des États membres sur les énergies renouvelables en mer (et ne pas reproduire l'exemple du projet éolien en mer de Dunkerque en France, aujourd'hui contesté par la Belgique). Le cas échéant, les États devraient être tenus d'explorer conjointement les avantages de la planification intégrée, au regard des enjeux qu'elle soulève et des potentiels conflits d'usages de la mer. Les États membres devraient également être tenus de justifier les cas où cette coopération est jugée négative. En outre, **le CLER – Réseau pour la transition énergétique encourage l'Union européenne à promouvoir la participation des communautés d'énergie renouvelable (CER) dans les projets éoliens en mer**, en faisant spécifiquement référence dans cette disposition à la nécessité d'inclure les CER dans les projets de coopération conjointe sur l'éolien en mer. En effet, les acteurs territoriaux (collectivités locales, PME locales, habitants, ...) peuvent et doivent contribuer au déploiement de l'éolien en mer à travers une plus grande appropriation. Cela suppose de revoir les modalités de planification des projets éoliens en mer, de concertation, tout en incitant à l'investissement citoyen dans les appels d'offres pour l'éolien en mer, avec des mécanismes de financement spécifiques si nécessaire.

Renforcer le guichet ouvert pour les projets territoriaux

La directive RED II a établi un cadre pionnier pour les projets territoriaux portés par les communautés d'énergie renouvelable (CER). Pourtant les transpositions patinent et ce cadre reste en tous cas insuffisant pour supprimer les obstacles et de faciliter l'accès au marché de ces acteurs, quels que soient les modes de valorisation de l'énergie produite (vente ou autoconsommation). Plus précisément, le CLER – Réseau pour la transition énergétique propose que la nouvelle directive RED III mette en évidence l'octroi d'un soutien en guichet ouvert pour les projets portés par des acteurs territoriaux ou communautés énergétiques. Les installations solaires photovoltaïques dans le secteur du bâtiment (PV en toiture et ombrières) devraient généralement être exemptées de la mise aux enchères obligatoire, et pouvoir accéder aux mécanismes de soutien en guichet ouvert.

Faciliter le développement de toutes les énergies renouvelables à travers des mesures spécifiques pour chaque filière, et bannir de la directive les technologies « bas carbone »

- Sur l'intégration aux réseaux et le couplage des vecteurs :

Seul l'hydrogène renouvelable devrait être inclus dans l'article 24.8. **L'hydrogène « bas carbone » doit être banni de la directive RED III** (d'autres textes peuvent servir de point d'atterrissage), car cette notion représente une porte ouverte pour le nucléaire et les combustibles fossiles dans RED III. De ce point de vue, la priorisation des usages de l'hydrogène doit être rappelée : l'hydrogène pourrait avoir un rôle important en tant que réactif chimique ou vecteur énergétique dans la décarbonation des secteurs dits « difficiles à décarboner », à savoir l'industrie et le transport lourd ou de longue distance¹².

Par ailleurs, **le CLER – Réseau pour la transition énergétique suggère d'introduire des dispositions pour que les gestionnaires de réseaux préparent les infrastructures énergétiques à une interaction plus forte des secteurs**. Cela permettrait en effet de renforcer les options de flexibilité qui seront essentielles pour aider à équilibrer l'offre et la demande. La version actuelle de la directive oblige les gestionnaires de réseaux électriques à évaluer comment utiliser les réseaux de chauffage et de refroidissement urbains comme source de flexibilité. Les réseaux de chauffage et de refroidissement pourraient effectivement contribuer à mieux équilibrer l'offre et la demande d'énergie. Cependant, la proposition reste vague à ce stade et stipule simplement que les gestionnaires de réseaux d'électricité doivent tenir compte d'une telle évaluation dans le cadre de la planification de leurs réseaux et de leurs investissements dans ces réseaux. En outre, les gestionnaires de réseaux de gaz ne sont pas obligés de procéder à une évaluation, malgré le rôle important que jouent le gaz fossile dans le chauffage et les réseaux urbains.

- Sur le biométhane :

Le biométhane est une énergie renouvelable, stockable et non variable, qui a un rôle clé à jouer dans la transition énergétique – dans la décarbonation du secteur des transports notamment, parallèlement à l'électrification, pour le transport de marchandises ou maritime par exemple – et le développement socio-économique des territoires ruraux notamment. L'inclusion du biométhane dans le mécanisme d'échange de crédit (article 25.2) confirmerait l'engagement européen en faveur de la neutralité carbone dans le cadre du principe de neutralité technologique. Le mécanisme proposé contribuera à structurer le secteur européen du biométhane qui doit se développer afin d'atteindre les objectifs ambitieux de l'UE en matière de réduction des GES et de compétitivité.

Par ailleurs, **le CLER – Réseau pour la transition énergétique propose que la directive EnR reconnaisse la « culture intermédiaire à vocation énergétique » (CIVE) dans la définition des matières cellulosiques non alimentaires** (article 2.42), qui sont des cultures temporaires à croissance rapide implantées entre deux cultures principales. Les CIVE sont des cultures qui ne prennent pas la place des cultures alimentaires. Au contraire, les couverts font partie des bonnes pratiques agro-écologiques. Selon le rapport 4 pour 1000 de l'ESCO INRAE c'est même l'une des trois mesures qui ont un effet majeur sur le stockage de carbone, avec l'agroforesterie et les haies. Les CIVE permettent d'augmenter le stockage de carbone dans le sol, grâce à leurs racines, comme largement montré par toutes les études et tous les retours de terrain. Or la méthanisation, en leur donnant une valeur économique, a un effet de levier sur cette pratique. On peut donc ici parler d'un effet induit positif. Par ailleurs, la méthanisation collective portée par plusieurs exploitants agricoles telle qu'elle est largement pratiquée en France, en permettant la valorisation de CIVE, de cultures à bas niveaux d'intrants et en permettant une meilleure gestion des digestats, est aussi mise en œuvre dans les zones à enjeu pour diminuer les risques de lessivage de l'azote¹³.

¹² Iddri, Hydrogène pour la neutralité climat : quelles conditions ?, janvier 2022 (voir lien)

¹³ Solagro et Association négaWatt, La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux, impacts et propositions, juin 2021 ([voir lien](#))