

DÉCLARATION

**Déclaration
du Bureau du CESE
sur la stratégie
énergétique de la
France et les
travaux
préparatoires du
Gouvernement**

Déclaration du Bureau

JANVIER 2024

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté—Égalité—Fraternité


cese
Conseil économique
social et
environnemental

Mandature 2021-2026
Bureau du 26 janvier 2024

Déclaration du Bureau du CESE sur la stratégie énergétique de la France et les travaux préparatoires du Gouvernement

Déclaration du Bureau du Conseil
économique, social et environnemental

Adoptée le 26 janvier 2024

sommaire

Déclaration	4
Annexes	6
Annexe 1 : Projet d'avis	6
Annexe 2 : Contribution de la délégation Outre-mer	32
Annexe 3 : Lettre de la Première ministre	39
Annexe 5 : Composition de la commission de l'environnement	40
Annexe 4 : Table des sigles	41
Annexe 6 : Liste des principaux travaux du CESE traitant des enjeux énergétiques	43

Le CESE a inscrit la transition écologique parmi les orientations stratégiques de cette mandature. Pour la dimension climat - énergie, il a insisté sur la nécessité d'une planification globale de la transition et d'une démarche de concertation et de participation citoyenne permettant aux Françaises et Français d'exprimer leurs choix pour l'avenir.

Le 22 décembre 2023, le CESE a été saisi, pour avis à rendre le 22 janvier 2024, sur le Titre 1er, intitulé « *Bâtir notre souveraineté énergétique et faire de la France le premier grand état à sortir des énergies fossiles* » et composé des articles 1er et 2ème, de l'avant-projet de loi relatif à la souveraineté énergétique de la France. Le secrétariat général du Gouvernement a finalement informé le CESE le 16 janvier 2024 que ces dispositions programmatiques étaient retirées du projet de loi.

Afin de contribuer aux travaux en cours du Gouvernement, confirmés par l'intervention du nouveau ministre chargé de l'énergie devant le CNTE le 19 janvier dernier, et à l'éventuelle réécriture d'un projet de loi, le Bureau du CESE a décidé de publier le projet d'avis initialement élaboré et adopté à l'unanimité par la commission de l'environnement du CESE. En effet, il constitue un travail précis sur les attentes du CESE concernant les objectifs climatiques et énergétiques à même d'éclairer les travaux législatifs ou réglementaires à venir.

Ce texte figure donc en annexe, assorti notamment d'une contribution de la délégation aux outre-mer du CESE pour ce qui concerne l'article 2 « *Objectifs relatifs aux zones non interconnectées* ».

Par la présente déclaration, le CESE réitère ses préconisations sur la définition et la mise en œuvre de la transition énergétique : elle doit être juste, partagée, lisible et orientée climat, ce qui implique d'organiser un débat public, de consulter la société civile organisée et de la faire débattre et voter au Parlement. Une telle exigence correspond d'ailleurs aux termes de l'article L.100-1 A du code de l'énergie qui dispose : « [...] tous les cinq ans, une loi détermine les objectifs et fixe les priorités d'action de la politique énergétique nationale pour répondre à l'urgence écologique et climatique ». Ces dispositions s'inspiraient d'avis du CESE qui, dès 2018, proposait « *qu'un débat soit engagé avec toutes les parties prenantes sur l'utilité d'inscrire la transition énergétique et son financement dans des lois de programmation, à l'image de celles des finances publiques ou des lois de programmation militaire, afin de leur donner davantage de prévisibilité et de légitimité démocratique* ».

Par cette déclaration, le CESE souligne également les composantes et les leviers de la transition énergétique ainsi que ses liens indissociables de la lutte contre le changement climatique et les inégalités.

Le CESE et la société civile restent déterminés à accompagner la transition énergétique nécessaire pour l'atteinte des objectifs climatiques du pays et pour circonscrire au plus vite les impacts du réchauffement climatique dans un esprit de justice sociale.

Annexes

1 **Projet d'avis adopté par la commission de l'environnement et co-rapporté par Claire Bordenave, Pierre Goguet et Nicolas Richard**

Introduction

Par un courrier daté du 22 décembre 2023, le Gouvernement a saisi le Conseil économique, social et environnemental (CESE) d'une demande d'avis sur les articles 1er et 2 du projet de loi relatif à la souveraineté énergétique de la France, à lui adresser avant le 22 janvier 2024. Le présent avis constitue la réponse du CESE à cette saisine.

Compte tenu de l'importance du sujet, de sa complexité et de la sensibilité des diverses composantes de la société française aux enjeux qu'il soulève, le Conseil tient à exprimer ses plus vifs regrets d'avoir été contraint d'élaborer sa réponse dans une période et des délais lui interdisant d'approfondir le sujet autant qu'il l'aurait souhaité. La construction d'une position commune aussi large et argumentée que possible de la représentation de la société civile organisée, qui constitue la spécificité et la valeur des avis du CESE, méritait de l'associer plus en amont.

Le CESE note que le projet de loi qui, conformément aux termes de l'article L.100-1 A du code de l'énergie, aurait dû être examiné puis voté avant le 1er juillet 2023, porte un intitulé qui ne correspond pas à celui attendu : il ne s'agit pas d'un projet de « loi de programmation énergie-climat », il est d'ailleurs intitulé « loi relative à la souveraineté énergétique ». Il est à noter que, à ce stade, le texte transmis au Conseil ne respecte qu'imparfaitement les conditions posées par l'article précité, qui énumère les objectifs et les priorités d'action de la politique énergétique que la loi doit préciser. Manque en particulier la programmation des moyens financiers nécessaires à l'atteinte des objectifs inscrits dans le projet de loi. Ce point a d'ailleurs fait l'objet d'une préconisation du CESE dans son avis sur le financement de la SFEC¹. Manquent également les objectifs de sobriété, de déploiement des énergies renouvelables, de lutte contre la précarité énergétique ou encore des enjeux relatifs aux ressources stratégiques. L'exécutif propose que les prescriptions de l'article L.100-1 A du code de l'énergie applicables depuis 2019 aux futures lois de programmation sur l'énergie et le climat soient incluses dans la proposition de stratégie énergie-climat du 22 novembre 2023 pour une adoption au niveau réglementaire.

¹ Avis du CESE « Financer notre Stratégie Energie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements », rapporté par Julia Grimault, février 2023.

Le CESE n'a pas été saisi de l'intégralité de ce projet. Seuls les articles revêtant un caractère programmatique d'après l'analyse du secrétaire général du gouvernement (SGG), au sens des articles 34 et 70 de la Constitution, ont été soumis à son examen. Ceux-ci tendent à modifier l'article 100-4 du code de l'énergie, un des cinq articles qui fixent le cadre de la politique énergétique dans lequel l'État, les collectivités territoriales, les entreprises et les ménages sont appelés à inscrire leur action. Plus précisément, l'article 100-4 fixe depuis la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 les objectifs énergétiques et climatiques de la France à moyen et long terme. Le but officiellement poursuivi par les modifications proposées dans l'article 1er du projet de loi est d'aligner les objectifs de la loi à l'ambition climatique rehaussée de l'Union européenne (« Fit for 55 »)², en vue d'atteindre la neutralité carbone en 2050. Pour ce faire, il prévoit de tendre vers :

- un relèvement de l'objectif de baisse des émissions brutes³ de gaz à effet de serre (GES) de - 40 % à - 50 % en 2030 par rapport à 1990 ;
- un rehaussement de l'objectif de réduction de la consommation énergétique finale de - 20 % à - 30 % en 2030 par rapport à 2012 ;
- une réduction de la consommation primaire⁴ d'énergies fossiles passant de

- 40 % à - 45 % en 2030 par rapport à 2012 et de - 60 % en 2035.

En termes de programmation énergétique, le projet de loi fixe ensuite :

- des trajectoires basses et hautes d'économies d'énergie annuelles ;
- une puissance minimale installée de production électronucléaire, le maintien de toutes les installations existantes et des objectifs en matière de disponibilité ;
- un objectif chiffré d'engagement de construction de nouveaux réacteurs nucléaires ;
- le maintien de la puissance des centrales thermiques en les inscrivant dans une trajectoire de décarbonation ;
- le maintien de la disponibilité des installations de retraitement et de la valorisation des combustibles nucléaires usés ;
- un objectif chiffré de production de chaleur et de froid renouvelables ;
- un déploiement non chiffré des énergies renouvelables électriques ainsi que le développement des flexibilités et du stockage ;
- dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, un objectif de mix électrique intégralement basé sur les énergies renouvelables en 2030, et un objectif d'autonomie énergétique à l'horizon 2050 (article 2).

2 L'ajustement à l'objectif 55 (Fit for 55) est un paquet de 12 propositions législatives publié par la Commission européenne le 14 juillet 2021, celles-ci visent une réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre de 55 % au moins en 2030 par rapport à 1990.

3 Somme de toutes les émissions de tous les secteurs, hors émissions et absorptions liées à l'usage des sols et à la foresterie.

4 « L'énergie primaire est l'ensemble des produits énergétiques non transformés, exploités directement ou importés. Ce sont principalement le pétrole brut, les schistes bitumineux, le gaz naturel, les combustibles minéraux solides, la biomasse, le rayonnement solaire, l'énergie hydraulique, l'énergie du vent, la géothermie et l'énergie tirée de la fission de l'uranium. » (Insee).

Au regard d'une trajectoire de transition écologique revendiquée, dont témoigne notamment la création d'un secrétariat général à la planification écologique, le 7 juillet 2022, le CESE s'étonne que l'article 1er du projet de loi supprime les alinéas de l'article 100-4 comportant des objectifs chiffrés de progression de la part des énergies renouvelables (EnR) dans le mix énergétique, des installations d'éoliennes en mer, du développement de l'hydrogène bas carbone et de capacités installées d'effacement (pilotage de la demande électrique). Sont également supprimés des alinéas relatifs à l'encouragement de la production hydroélectrique et agrivoltaïque, à la réduction des pollutions atmosphériques et à l'amélioration des performances énergétiques du parc immobilier.

Le projet de loi se fixe comme objectif de limiter notre dépendance aux importations de matières premières énergétiques et stratégiques ou de composants nécessaires à la transition, et de contribuer au triple enjeu de « *souveraineté, compétitivité et accélération de la lutte contre le changement climatique* ».

Le CESE se propose d'examiner les différents alinéas des articles 1 et 2 du projet de loi selon cet angle d'analyse et dans la droite ligne des nombreux avis récemment adoptés par le Conseil en lien avec la transition écologique.

Depuis plusieurs années, le CESE a en effet fait de la transition écologique un pilier de ses travaux. De nombreux avis traités par différentes commissions ont permis de dégager des orientations structurantes de nature à concourir à la réussite des politiques publiques de la transition⁵. Ces avis, adoptés largement et parfois à l'unanimité, portent la force du consensus exigeant issu de la société civile organisée, gage de mise en œuvre opérationnelle et territoriale facilitée.

Ces réorientations des objectifs de la politique énergétique de la France appellent de la part du CESE les observations qui suivent, en partie issues de ses travaux antérieurs récents.

5 La liste des principaux travaux du CESE traitant des enjeux énergétiques figure en annexe.

Partie 1

Sans citer de façon exhaustive les préconisations adoptées par le CESE en lien avec la transition écologique, il nous semble nécessaire de mettre en avant les points suivants concernant directement les deux premiers articles du projet de loi mais également les suivants, sur lesquels le CESE aurait eu des avis à exprimer :

1. Légitimer avec le public les choix de la transition énergétique

Le CESE considère de toute première importance que les choix en matière de transition écologique fassent l'objet d'un grand débat public national, organisé avec le concours de la CNDP, notamment pour légitimer avec le public les orientations de la Stratégie française énergie-climat (SFEC). Il recommande que ce débat de société aborde le récit global de la transition énergétique et les évolutions en matière de mode de vie et de production, et qu'il ne se limite pas à l'opposabilité entre nucléaire et énergies renouvelables, mais porte sur l'ensemble du mix énergétique et sur la trajectoire de consommation.

2. Mettre en place une planification stratégique des EnR et des réseaux

Le CESE souligne la nécessité d'établir une planification stratégique pour permettre l'accessibilité à la fois physique et financière des énergies renouvelables (EnR). Elle devra être assortie d'une trajectoire financière favorisant la modernisation et l'adaptation à l'augmentation des usages et garantissant l'équité sociale et territoriale. Cette planification, indispensable pour arbitrer et prioriser les choix (entre projets, entre sites, pour leur phasage dans le temps, etc.), devra s'instaurer dans un dialogue avec les parties prenantes (élus et élus,

opérateurs, corps intermédiaires ...) et inscrire les EnR dans un contrat de service public.

3. Privilégier la sobriété structurelle

- Le CESE rappelle son attachement à l'impératif de sobriété, qu'il distingue de l'efficacité énergétique susceptible de générer des effets de rebond. Il appelle à la mise en œuvre de politiques publiques de sobriété, qui ne peuvent se limiter aux écogestes, en considérant cinq axes d'action, dont certains peuvent être déclinés dans une loi de programmation :
- Garantir une sobriété juste, en posant en termes de programmation et comme principe l'action contre les inégalités sociales et de genre dans la mise en œuvre des politiques publiques ;
- Promouvoir une démocratie représentative et participative au service de la sobriété, et organiser un débat national pour définir les critères de répartition des efforts en matière de sobriété ;
- Agir sur l'offre et la demande en impliquant les parties prenantes dans les entreprises et les administrations, en privilégiant et en utilisant les outils du dialogue social (interprofessionnel, branches, entreprises) en matière environnementale ;
- Mettre en œuvre la sobriété dans le temps et l'espace en incitant les parties prenantes à négocier des accords sur l'organisation du travail ;
- Construire de nouveaux récits partagés en confortant les initiatives citoyennes et associatives pour mettre en place et favoriser la diffusion des actions de sobriété et en créant et soutenant des

projets de sobriété territoriaux.

4. Financer la transition écologique

Le CESE appelle à adosser aux lois sur l'énergie et le climat une programmation énergie et climat (LPEC) une programmation pluriannuelle des finances publiques. Cette loi devra permettre de définir les trajectoires de financement pour les secteurs clés de la transition, les dispositifs publics d'aides et les moyens pour les opérateurs publics de la transition, le verdissement des financements « non climatiques » ainsi que la réduction des dépenses néfastes pour le climat et la biodiversité.

5. Bien appréhender la place à donner au nucléaire et à d'autres énergies

Le CESE rappelle tout d'abord le travail de clarification de controverses qu'il a mené, dans lequel il aborde les sept questions suivantes :

- 1° Le risque d'accident nucléaire dans notre pays incite-t-il à renoncer au nucléaire ?
- 2° La filière nucléaire offre-t-elle une fiabilité de production ?
- 3° Le nucléaire permet-il une indépendance énergétique de la France ?
- 4° Le programme de gestion des déchets est-il compatible avec une relance du nucléaire ?
- 5° Le nucléaire est-il plus compétitif que les autres énergies décarbonées ?
- 6° À l'horizon 2050, un mix décarboné sans nucléaire est-il possible ?
- 7° La France a-t-elle une politique d'information et de protection robuste et sûre des populations face à un accident nucléaire ?

Au regard de l'accent très marqué mis sur le recours au nucléaire et à son développement par l'avant-projet de loi sur la souveraineté énergétique sur lequel il est saisi, le CESE invite à se reporter aux conclusions de ses travaux menés sur les questions 2 « *Le nucléaire permet-il une fiabilité de production ?* » et 3 : « *Le nucléaire permet-il une indépendance énergétique de la France ?* ».

Le CESE rappelle par ailleurs que le premier élément constitutif de la SFEC qu'est la loi de programmation énergie-climat consiste en des objectifs de développement des EnR pour l'électricité, la chaleur, le carburant, le gaz, ainsi que pour l'hydrogène renouvelable et bas carbone.

Le CESE note l'augmentation considérable, dans le cadre de la transition écologique et agro-écologique, de la quantité de biomasse appelée à être utilisée d'ici à 2040 pour les usages énergétiques et industriels en remplacement des énergies fossiles et de leurs dérivés, ce qui nécessite d'en renforcer la connaissance, d'en améliorer la gouvernance, de mieux prendre en compte la biomasse dans les approches circulaires, tout en restant vigilant sur les conflits d'usage qui pourraient en découler. Dès 2019, le CESE a par ailleurs souligné que la mobilisation durable de la biomasse doit s'accompagner de programmes de recherche et d'expérimentation sur les capacités réelles du stockage de carbone dans les sols et dans la phytomasse, dotés des moyens adéquats. La nécessité de renforcer et de fiabiliser les connaissances relatives à la biomasse, notamment au rôle et à l'apport de la forêt et de la filière bois, a été réaffirmée depuis, mais aussi d'adapter les documents de gestion durable en forêt publique et privée en y intégrant des indicateurs de captation et de stockage du carbone.

6. Mieux prendre en compte adaptation au changement climatique et gestion des risques

Le CESE souligne l'enjeu majeur constitué par l'adaptation au changement climatique, en particulier pour les secteurs stratégiques et à durée de vie longue comme les infrastructures de production d'énergie. Fort de cette conviction, le CESE a préconisé en 2023 que le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) fasse l'objet d'un chapitre dédié dans la loi de programmation énergie-climat qui était attendue, en lieu et place du projet qui lui est aujourd'hui soumis.

Il appelle à valoriser davantage les investissements de modernisation, d'adaptation et d'atténuation, la prise en compte des vulnérabilités revêtant une importance d'autant plus grande que certains sinistres peuvent engendrer des conséquences fortes sur l'état, l'activité et la santé des personnes, notamment dans les zones de forte concentration de population. Le CESE invite à passer de la gestion de crise à l'anticipation, dans une logique plurisectorielle et de zones géographiques de risque.

7. Traiter de manière simultanée défis du climat, de transition énergétique et de biodiversité

Le CESE appelle une fois encore à traiter de manière simultanée, en raison de leur égale importance et des synergies qu'ils comportent, les défis du climat et de la biodiversité.

8. Améliorer les indicateurs de suivi

Pour assurer le suivi de la transition écologique et énergétique, le CESE considère que la SFEC doit être l'occasion de définir des objectifs chiffrés, assortis d'échéances et d'indicateurs de suivi clairs en termes de résultats et de moyens. S'il existe déjà des indicateurs, ceux-ci sont largement méconnus. Pour favoriser leur appropriation et bâtir une vision partagée, le CESE recommande au Gouvernement de mettre en place un « tableau de bord » regroupant les indicateurs pertinents de manière hiérarchisée, avec des marqueurs permettant d'établir l'écart éventuel par rapport à la trajectoire fixée et, si tel est le cas, de prendre des mesures correctrices qui s'imposent.

Partie 2

I - Examen des articles programmatiques de la saisine

1. L'intitulé du projet de loi relatif à la souveraineté énergétique de la France

L'étude d'impact détaille la notion de souveraineté dans son introduction générale, soulignant à quel point y ont contribué le choix historique du nucléaire et le développement, plus récent mais en accélération, des ENR (sans évoquer le retard par rapport aux objectifs de la PPE2 et de l'UE). L'étude souligne ensuite la faiblesse de notre mix énergétique reposant toujours à 39 % sur le pétrole et 18 % sur le gaz naturel pour notre consommation d'énergie finale.

L'étude d'impact aborde la souveraineté énergétique comme la capacité à s'affranchir de matières stratégiques qui sont à la fois importées et soumises à des aléas géopolitiques, désignant l'énergie mais aussi des composants clé pour la transition énergétique. Le CESE en comprend que le risque sur la souveraineté peut s'apprécier différemment selon le risque pays encouru lorsque du gaz est importé de Norvège ou de Russie, de l'uranium de l'Australie⁶ ou du Niger⁷, ou encore des matériaux et technologies critiques de Chine, et lorsque leur accès peut être remis en cause de façon soudaine, par des conflits armés, des actions terroristes ou des décisions unilatérales d'embargo. Autre exemple : l'annonce⁸ du ministère du

Commerce chinois, le 21 décembre 2023, de stopper l'exportation des technologies liées aux terres rares, indispensables au développement des éoliennes et des batteries. Il en va de même pour tous les équipements et matériaux critiques de toutes les filières de production d'énergie, y compris le nucléaire. Cette vulnérabilité liée à la sécurité des chaînes d'approvisionnement en minéraux critiques a été signalée par l'AIE⁹ dans son rapport « *The role of critical minerals in clean energy transitions* » publié en 2021 et à nouveau signalée dans son dernier rapport « *World Energy Outlook 2023* ».

Toutefois, l'acceptation de la souveraineté utilisée dans le titre de ce projet de loi, puis dans son contenu, renvoie davantage à la capacité à produire suffisamment d'énergie primaire sur le territoire national par rapport aux besoins, et assimile « *la réduction de la dépendance aux importations* » à « *la réduction de la dépendance aux importations d'énergie* ». Alors qu'une autonomie stratégique réelle sur l'ensemble du cycle de production de l'énergie doit tenir compte bien entendu des matières premières, matériaux et composants, et aussi des possibilités de recyclage et de stockage, qui modifient le risque. Cette autonomie ne peut se concevoir par ailleurs que dans le cadre des réseaux européens électriques interconnectés.

⁶ <https://www.coface.fr/Etudes-economiques-et-risque-pays/Australie>

⁷ <https://www.coface.fr/Etudes-economiques-et-risque-pays/Niger>

⁸ Article *La Tribune* « Séisme dans le commerce mondial : la Chine interdit l'exportation de technologies liées aux métaux stratégiques ».

⁹ Rapport AIE : « *Les projets d'extraction actuels identifiés couvrent 65% des besoins de la trajectoire mondiale Net Zero à 2030, mais leur marché est très concentré géographiquement et la majorité des projets de développement à 2030 est dans les pays déjà dominants* ».

Compte tenu des risques de souveraineté reposant sur l'accès à des équipements, matériaux et matières premières critiques, le CESE recommande de ne pas assimiler une énergie produite sur le territoire national à une indépendance aux importations, et d'instruire systématiquement l'impact de ces risques spécifiques, pour toutes les filières énergétiques, afin d'établir des priorités dans la réindustrialisation.

Le CESE recommande ainsi de changer le titre du projet de loi (ainsi que dans le Titre 1) pour relativiser la notion de souveraineté énergétique.

2. L'intitulé du titre I : Bâtir notre souveraineté énergétique et faire de la France le premier grand état à sortir des énergies fossiles

Cet intitulé fort annonce une politique ambitieuse et ciblée sur l'indépendance de la France vis-à-vis des énergies fossiles importées. L'objectif premier de cette politique reste toutefois celui du climat et des engagements de l'Accord de Paris avec la réduction des émissions de CO₂, ce dont le CESE ne peut que se féliciter. Or le contenu de ce titre I renvoie peu aux enjeux climatiques, en étant insuffisamment détaillé sur ce volet particulier de la sortie des énergies fossiles, et peut apparaître en décalage avec l'ambition affichée. Les choix de l'article premier laisseraient penser à un amoindrissement de l'objectif de lutte contre le changement climatique.

La finalité première de la transition énergétique est de contribuer à la préservation du climat et au respect des engagements de l'accord de Paris. En ce sens, les temporalités sont importantes et chercher des solutions énergétiques opérationnelles après 2035 ne répond pas aux besoins urgents d'ici là et place la politique de lutte contre le réchauffement

climatique en risque. L'impact de toutes les mesures visant à la réduction des consommations énergétiques devra être évalué avec une attention particulière sur l'accompagnement des personnes les plus vulnérables¹⁰.

Le CESE s'inquiète de la séparation apparente des enjeux climatiques et des enjeux de transition énergétique qu'introduit ce projet de loi, aussi bien dans le titre que dans les temporalités de ses objectifs programmatiques.

Le CESE rappelle l'importance de la lutte contre le changement climatique, qui doit rester une priorité des politiques publiques, et l'importance d'intégrer les enjeux de démocratie, de justice sociale, de précarité et de lutte contre les inégalités ainsi que la responsabilité vis-à-vis des générations futures.

¹⁰ Avis du CESE *La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France*, rapporté par Jean Jouzel et Agnès Michelot, septembre 2016.

II - Article 1

1°-1° Au 1° du I, le mot : « réduire » est remplacé par les mots : « tendre vers une réduction de », et les mots : « 40% » sont remplacés par les mots : « 50% en excluant les émissions et absorptions associées à l'usage des terres et à la foresterie » ;

Version consolidée :

1° De ~~réduire~~ **tendre vers une réduction des** les émissions de gaz à effet de serre de ~~40%~~ **50% en excluant les émissions et absorptions associées à l'usage des terres et à la foresterie** entre 1990 et 2030 et d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050. La trajectoire est précisée dans les budgets carbone mentionnés à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement. Pour l'application du présent 1°, la neutralité carbone est entendue comme un équilibre, sur le territoire national, entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre, tel que mentionné à l'article 4 de l'accord de Paris ratifié le 5 octobre 2016. La comptabilisation de ces émissions et absorptions est réalisée selon les mêmes modalités que celles applicables aux inventaires nationaux de gaz à effet de serre notifiés à la Commission européenne et dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, sans tenir compte des crédits internationaux de compensation carbone ;

Où en sommes-nous aujourd'hui ? La France a baissé ses émissions territoriales de GES de 25 % en 32 ans. Il faudra baisser d'autant en 8 ans, soit multiplier par quatre l'effort. Cette hausse de l'effort à fournir d'ici 2030 est de nature à favoriser l'atteinte de la neutralité carbone visée en 2050.

Le CESE souligne que la baisse n'est pas du tout de même niveau s'agissant de l'empreinte carbone, seul indicateur à même de refléter l'impact de nos modes de consommation et de production sur le climat planétaire. Pour cette raison, le CESE sera particulièrement attentif à l'inscription, pour la première fois, de plafonds indicatifs d'empreinte carbone pour la période couverte par la prochaine stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

Sensiblement plus élevée que nos émissions territoriales¹¹, notre empreinte carbone est à 56 % (2022)¹² constituée d'émissions associées aux importations, et l'écart entre émissions territoriales et empreinte progresse avec la désindustrialisation.

Si, globalement, l'empreinte carbone a diminué de 7 % entre 1995¹³ et 2022, ses composantes ont varié dans un sens opposé. Tandis que les émissions intérieures, hors exportations, baissaient de 33 %, celles associées aux importations augmentaient de 32 %. En prenant en considération l'évolution démographique, il apparaît toutefois que l'empreinte carbone a régressé de 19 % sur la période considérée, pour s'établir à 9,2 t CO₂ eq par habitant.

¹¹ Pour l'année 2022, le CITEPA évalue les émissions territoriales à 403,8 Mt CO₂e et le MTECT estime l'empreinte carbone à 623 Mt CO₂e, soit un niveau d'émissions supérieur de 54 %.

¹² <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/l'empreinte-carbone-de-la-france-de-1995-2022>

¹³ Première année de disponibilité de cet indicateur.

Le CESE relève que les puits de carbone sont exclus de l'objectif de réduction des GES à l'horizon 2030, alors qu'ils sont inclus dans l'objectif de neutralité carbone en 2050. Une dégradation inquiétante des puits de carbone a été observée en France ces dernières années et soulignée dans le rapport annuel 2023¹⁴ du Haut Conseil pour le Climat (HCC) : « *les puits de carbone ont stocké deux fois moins de carbone que ce qui était prévu dans la SNBC 2 sur la période 2019-2021* ».

Le CESE reconnaît l'intérêt de fixer un objectif de réduction des émissions brutes de GES pour se prémunir du risque d'évolution défavorable des puits de carbone naturels. L'étude d'impact explique que ce choix de 50 % bruts correspond à l'objectif européen de 55 % de réduction des émissions nettes. Selon le CESE, un tel choix ne laisse toutefois aucune marge de manœuvre, *a fortiori* si la tendance à la dégradation des puits de carbone perdure, comme le souligne le HCC. En filigrane de cet objectif de 50 %, il est donc assigné un objectif implicite de 5 % aux puits de carbone naturels, ce qui est loin d'être acquis.

Or, pour le climat, en raison de l'accumulation du CO₂ dans l'atmosphère, la trajectoire compte autant que les objectifs à une échéance donnée.

Dissensus :

Le CESE déplore le changement récurrent de formulation consistant à remplacer le mot « réduire » par l'expression « tendre vers une réduction de » transformant une obligation de résultats en obligation de moyens, à l'exception des groupes Entreprises, Agriculture et Familles qui partagent la formulation « tendre vers » (motifs : gestion du risque contentieux, gestion du risque sur les matériaux critiques, adaptation aux futurs nouveaux objectifs européens, etc.).

¹⁴ https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2023/10/HCC_Rapport_GP_2023_VF_cor-1.pdf P13

Le CESE soutient le rehaussement de 40 % à 50 % de l'objectif de réduction des émissions brutes de GES à 2030 par rapport à 1990.

Le CESE souligne l'importance d'objectifs sur l'empreinte carbone en complément de ceux sur les émissions territoriales. Il préconise à nouveau de faire de l'empreinte carbone, de plus en plus prise en compte par les acteurs publics et privés, un indicateur central des politiques publiques en matière climatique, et d'instituer des budgets empreinte carbone opposables, au service d'une stratégie ambitieuse de réduction des émissions importées.

Le CESE considère que des objectifs et des moyens spécifiques doivent être dédiés aux puits de carbone. Il pourrait être prudent de porter l'objectif de réduction des émissions brutes à un niveau supérieur à -50 % en 2030 pour se prémunir des aléas sur les puits de carbone.

2° Au 2° du I, le mot : « réduire » est remplacé par les mots : « tendre vers une réduction de », et les mots : « 20% » sont remplacés par les mots : « 30% » ;

Version consolidée

2° De ~~réduire~~ **tendre vers une réduction** de la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012, en visant les objectifs intermédiaires d'environ 7 % en 2023 et de ~~20~~ **30** % en 2030. Cette dynamique soutient le développement d'une économie efficace en énergie, notamment dans les secteurs du bâtiment, des transports et de l'économie circulaire, et préserve la compétitivité et le développement du secteur industriel

Où en sommes-nous aujourd'hui ? La consommation d'énergie finale a baissé de 6 % en 10 ans, c'est-à-dire une baisse annuelle en moyenne de 0,6 %¹⁵. L'objectif intermédiaire de baisse de 7 % en 2023 semble accessible. Il faudrait ensuite atteindre 1159 TWh en 2030, c'est-à-dire une baisse de 25 % en 8 ans, soit une baisse annuelle de 3 % en moyenne, ce qui représente un effort 5 fois plus important.

L'absence d'objectifs détaillés par source d'énergie est de nature à menacer l'atteinte de cet objectif.

L'étude d'impact évoque, dans son § 1.2. Réduction des consommations d'énergie « *la réduction des consommations d'énergies, que ce soit via des actions comportementales (sobriété) ou technologiques (efficacité énergétique), constitue un levier majeur de compétitivité pour les entreprises et de gain de pouvoir d'achat pour les ménages* ». À ce propos, le CESE rappelle les récents constats et préconisations de son avis sur la sobriété¹⁶ : il appelle à la mise en œuvre de politiques publiques de sobriété qui ne peuvent se limiter aux éco-gestes. Les actions comportementales sont également les plus en risque de se relâcher au fil du temps, en l'absence de mesures structurelles et organisationnelles de sobriété, incluant le renforcement des services publics et de leviers sur la mobilité et l'aménagement du territoire.

Le CESE soutient le rehaussement de 20 % à 30 % de l'objectif à 2030 de réduction de la consommation énergétique finale par rapport à 2012, mais préconise le retrait de la formulation « tendre vers » pour conserver l'écriture « réduire ».

Le CESE considère qu'une déclinaison de ces objectifs programmatiques par source d'énergie est de nature à améliorer leur atteinte aux échéances de 2030 et 2050, ainsi que le pilotage de la trajectoire entre ces échéances, à l'instar de ce que prévoit l'article L. 100-1 A du code de l'énergie pour la réduction de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles.

Par ailleurs, le CESE regrette que la sobriété ne soit pas un objectif explicite et préconise d'ajouter à la loi des mesures de sobriété structurelles et organisationnelles, incluant le renforcement des services publics.

¹⁵ <https://www.observatoire-climat-energie.fr/energie/consommation-denergie/>

¹⁶ 55,7 TWh en 2012 et 1556,2 TWh en 2022 (mais 1532 TWh selon les Chiffres clé de l'énergie, et 1588 TWh en données corrigées du climat) <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-energie-2023/pdf/pages/partie2/8-consommation-finale-denergiepar-secteur-et-par-energie.pdf>

¹⁶ Avis du CESE « *Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété ?* », rapporté par Albert Ritzenthaler, janvier 2023.

3° Au 3° du I, le mot : « réduire » est remplacé par les mots : « tendre vers une réduction de », et les mots : « 40 % en 2030 » sont remplacés par les mots : « 45 % en 2030 et 60 % en 2035 »

Version consolidée

3° De ~~réduire~~ **tendre vers une réduction de la consommation** énergétique primaire des énergies fossiles de ~~40 % en 2030~~ **45 % en 2030 et 60 % en 2035** par rapport à l'année de référence 2012, en modulant cet objectif par énergie fossile en fonction du facteur d'émissions de gaz à effet de serre de chacune. Dans cette perspective, il est mis fin en priorité à l'usage des énergies fossiles les plus émettrices de gaz à effet de serre ;

Où en sommes-nous à date ? Entre 2012 et 2022, la baisse de la consommation énergétique¹⁷ primaire d'énergies fossiles a été de 16 % soit 1,6 % par an en moyenne¹⁸. Plus précisément, le gaz a augmenté de 2,4 %, le charbon a augmenté de 22,8 % et le pétrole a reculé de 0,5 %. L'objectif est - 45 % entre 2012 et 2030 donc d'atteindre 792 TWh en 2030, ce qui représente une baisse de 34,5 % en 8 ans, soit un effort entre 2 et 3 fois plus élevé qu'entre 2012 et 2022.

Le terme « en modulant cet objectif par énergie fossile en fonction du facteur d'émissions de gaz à effet de serre de chacune » induit qu'il sera demandé un effort moindre au gaz, que pourra en partie compenser une baisse du charbon, rendue possible à la fois dès aujourd'hui par le retour à une disponibilité habituelle du parc nucléaire, et, après 2027, avec la suppression des centrales électriques au charbon figurant dans le II-3¹⁹. Toutefois, le projet de loi ne donne aucune précision sur les objectifs à 2030 et 2050 énergie par énergie, qui seraient nécessaires à un pilotage rigoureux de la trajectoire.

L'atteinte des objectifs ci-dessus aura, et a déjà, des conséquences sur les salariés des secteurs concernés. Or les niveaux de rémunération, de qualification et les conditions d'exercice du travail et de vie sont des éléments incontournables de la fidélisation et de l'attractivité de ces secteurs pour les travailleuses et les travailleurs, ainsi que de la sûreté de fonctionnement des installations.

Le CESE souligne le besoin d'un volet social d'accompagnement des secteurs qui seront soumis à des mutations lors de la sortie programmée des énergies fossiles.

Le CESE considère que des objectifs programmatiques par type d'énergie ainsi que des objectifs de financement et d'investissement publics comme privés sont nécessaires, afin de pouvoir corriger toute déviation de la trajectoire en déployant les moyens/instruments adéquats au moment opportun.

¹⁷ Hors usage non énergétique, c'est à dire matière première.

¹⁸ <https://www.observatoire-climat-energie.fr/energie/consommation-denergie/energies-fossiles/>

En 2012 : 1440,8 TWh et en 2022 : 1209,9 TWh

¹⁹ Pour les installations de production d'électricité pilotables hors nucléaire, maintenir leur puissance installée en visant une conversion progressive à des combustibles bas-carbone des installations pilotables thermiques, intervenant dès 2027 pour les installations à combustible charbon mentionnées au II de l'article L.311-5-3).

4° - Abrogation des alinéas 4° à 11°

Le CESE considère que le respect des objectifs programmatiques de réduction des émissions de GES (Article 1 - I-1°), et de réduction de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles (Article 1 - I - 3°) nécessite le maintien des objectifs programmatiques de l'alinéa 4° sur la part des énergies renouvelables, a fortiori dans la perspective des objectifs par État-membre assignés par l'Union européenne, ainsi que le maintien de l'alinéa 7° sur la place de la rénovation énergétique des bâtiments.

La suppression de l'alinéa 4° menace en particulier l'atteinte des objectifs et exigences de transposition en droit national de la nouvelle directive "RED III" n°2023/2413 du 18 octobre 2023.

Leur mention dans la PPE, qui est un outil de pilotage de la transition énergétique adopté par décret, n'est pas suffisante aux yeux du CESE. En effet, l'acceptabilité de la transition énergétique²⁰ repose en grande partie sur son débat au Parlement, lequel doit être saisi de la définition de tous les objectifs de la politique énergétique nationale, et sur un débat public. Or un décret n'est pas voté par le Parlement et, depuis la loi « énergie-climat » de 2019, PPE et SNBC ne sont pas non plus soumises au débat public par dérogation.

Par ailleurs, le CESE a souligné à plusieurs reprises²¹ le besoin d'une planification des énergies renouvelables cadrée au niveau national par des objectifs, ainsi que par des droits et devoirs des opérateurs. L'absence d'objectifs dans la loi risque de freiner la mise en œuvre de la loi APER et notamment d'envoyer un signal négatif aux collectivités chargées du développement des zones d'accélération des EnR.

Le CESE considère que l'objectif programmatique sur la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie doit être maintenu, ainsi que sa déclinaison par type de filière.

Le CESE recommande également de conserver les objectifs en matière de rénovation énergétique des bâtiments.

Le CESE réitère ses préconisations sur l'acceptabilité de la transition énergétique : elle doit être partagée et lisible, ce qui implique d'organiser un débat public, de consulter la société civile organisée et de la faire débattre et voter au Parlement.

²⁰ Cf. préconisation 2 de l'avis du CESE « Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ? », rapporté par Claire Bordenave et Nicolas Richard, mars 2022.

²¹ cf. partie I ci-dessus.

Ajout d'un II :

« 1° En matière d'efficacité énergétique et de sobriété, atteindre, par le dispositif prévu à l'article L. 221-1, des niveaux d'économies d'énergie compatibles avec les trajectoires minimales et maximales suivantes, exprimés en TWhc d'obligation d'économies d'énergie annuelle :

Année	2026 - 2030	2031-2035
Minimum	1250	1250
Maximum	2500	2500

L'article L.221-1 du code de l'énergie se réfère aux certificats d'économies d'énergie (CEE) alors que les conditions d'application de ce dispositif, et notamment le niveau des obligations, relèvent d'un décret en Conseil d'Etat²².

→ Le CESE considère que des objectifs de CEE ne sont ni suffisants ni adéquats pour évaluer l'atteinte des l'objectifs programmatiques de réduction de la consommation énergétique finale (Article 1-I-2°) et de réduction de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles (Article 1-I-3°) et le contrôle de leur trajectoire, pour plusieurs raisons, notamment :

- l'expression en TWhc (cumac) ne permet pas de calculer le niveau de consommation d'énergie qui sera atteint, comme déjà souligné par l'ADEME²³, et, encore plus récemment, par la Cour des comptes²⁴ ; en l'état, cet alinéa est sans portée significative et le CESE considère qu'il n'a pas sa place en tant qu'objectif programmatique.
- l'efficacité et la facilité de recours aux dispositifs d'efficacité énergétique (CEE, MaPrimeRénov) doivent être améliorées pour permettre d'atteindre les objectifs programmatiques de réduction de la consommation énergétique finale (Article 1- I-2°) et de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles (Article 1-I-3°) ; le CESE s'inquiète des dysfonctionnements dans les délais de traitement de ces aides pointés par la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb) et la Défenseure des droits²⁵, des fraudes

²² cf. articles 14 à 17 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique -loi POPE.

²³ https://bibliothèque.ademe.fr/cadic/330/rapport-synthetique-evaluation-cee_2020.pdf

Voir page 14 : « L'efficacité [des CEE] est également affectée par les problèmes de qualité, de travaux non réalisés et de surestimation des fiches (particulièrement dans le secteur résidentiel). Pour toutes ces raisons, déterminées par les enquêtes et les visites terrain sur les fiches prépondérantes, on estime ainsi qu'à 100 MWhc comptabilisés par le dispositif correspond une économie réelle de 59 MWhc. Le manque à gagner [est] de 41 % ».

²⁴ voir annexe 2 page 68-71 <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20231026-CEC-Soutien-aux-logements-face-aux-evolutions-climatiques.pdf>

²⁵ <https://www.vie-publique.fr/en-bref/286907-maprimerenov-avis-du-defenseur-des-droits-sur-la-dematerialisation>

relevées par TRACFIN²⁶, des failles de l'offre de travaux RGE et des arnaques à la rénovation énergétique dénoncées par les associations de consommateurs²⁷ et la DGCCRF²⁸.

- le lien entre les CEE et la sobriété est fait dans l'intitulé du présent alinéa « *En matière d'efficacité énergétique et de sobriété* » mais il n'est explicité ni dans l'exposé des motifs ni dans l'étude d'impact. La capacité des CEE à générer de la sobriété ne peut être évoquée sans

être démontrée.

La mobilisation de 2022 en faveur de gestes de sobriété a produit des résultats (-8 à 10 % dans tous les segments de consommateurs), qui semblent se confirmer en 2023, supérieurs à ce qu'auraient dû produire les CEE les années précédentes. La ministre de la Transition énergétique en a fait l'objet d'un discours prononcé en conseil des ministres le 15 novembre dernier²⁹.

Sans préjuger du niveau d'ambition figurant dans ce tableau, le CESE ne dispose pas d'éléments attestant de la portée du dispositif des CEE en vue de l'atteinte des objectifs programmatiques de réduction de la consommation énergétique finale (Article 1 – I – 2°) et de réduction de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles (Article 1 – I – 3°). En conséquence, le CESE considère incomplètes et inadéquates les modalités d'application du dispositif des CEE. Il devrait être traité par voie réglementaire.

2° En matière d'électricité, la programmation énergétique conforte le choix durable du recours à l'énergie nucléaire en tant que scénario d'approvisionnement compétitif et décarboné. Pour la production électronucléaire, sous réserve des dispositions relatives à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement, elle vise à maintenir une puissance installée d'au moins 63 GW et une disponibilité d'au moins 66 %, avec l'objectif d'atteindre une disponibilité de 75 % à partir de 2030, assurant un socle de sécurité d'approvisionnement jusqu'en 2035 ;

26 https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/tracfin/RA_TRACFIN_2020_VDEF.pdf
page 46 et suivantes du rapport.

27 <https://www.quechoisir.org/conseils-renovation-energetique-les-qualifications-officielles-rge-et-cofrac-en-questi-n113570/>

28 <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/lutte-contre-larnaque-domicile-enquete-sur-les-pratiques-de-demarcheurs-pretendant-aider-les>

29 <https://www.vie-publique.fr/discours/291826-conseil-des-ministres-15112023-la-sobriete-energetique>

L'article L.593-1 du code de l'environnement se réfère à la sécurité des installations nucléaires de base.

L'affichage dans la loi d'un niveau de disponibilité est une initiative singulière, qui n'a jamais existé dans les lois de programmation.

→ La disponibilité est la capacité à produire (« *productible annuel* »). EDF publie et réactualise régulièrement³⁰ ses estimations de production nucléaire en France, sous forme de fourchette. La disponibilité représente le productible rapporté à l'énergie théorique maximale (correspondant à un fonctionnement à la puissance installée toute l'année). L'énergie théorique maximale est réduite par différentes contraintes et limitations :

→ internes à l'installation nucléaire : périodes d'arrêts programmés pour rechargement en combustible des réacteurs (dits Arrêts de Tranche), périodes d'indisponibilité fortuite des réacteurs au cours de leur cycle de fonctionnement (pannes, arrêts fortuits, défaillances de matériels, défaillances humaines ou d'organisation, etc).

→ externes, par exemple : la chaleur et la sécheresse contraignant à réduire ou à arrêter la production de certains réacteurs en bord de rivière (vs dérogations accordées au cas par cas pour poursuivre le rejet des eaux de refroidissement), modulation et services systèmes rendus au réseau RTE (réserve secondaire, réserve primaire et réglage de fréquence y compris le suivi de charge lié aux ENR intermittentes), et les arrêts fortuits de réacteurs en raison de contraintes externes (environnement, réseau RTE, réalisation d'essais).

« Le coefficient de disponibilité, qui ne prend en compte que les indisponibilités techniques, à savoir les arrêts programmés, les indisponibilités fortuites et les périodes d'essais, caractérise la performance industrielle d'une centrale. Il traduit le comportement d'ensemble des matériels. Les limitations de charge pour causes externes à la tranche et pour causes internes non liées au matériel ou à l'exploitation de la tranche ne sont pas prises en compte pour le calcul de ce taux.³¹ »

EDF affiche de manière transparente³² la disponibilité de son parc nucléaire. Cette disponibilité est impactée par le développement des capacités de production intermittentes.

Fixer un taux de disponibilité comme objectif programmatique pose une question d'importance pour l'acceptabilité de cette énergie, qui a fait l'objet d'une clarification de controverse³³ par le CESE : quels seraient les impacts d'une pression accrue sur des objectifs fixés par la loi ? Le CESE se demande si le niveau de sûreté pourrait en pâtir. Dans le cas du phénomène inédit de corrosion sous contrainte rencontré sur un part importante du parc nucléaire français fin 2021, le niveau du principe de précaution retenu a fait l'objet d'ajustements successifs dans les échanges entre l'autorité de sûreté (ASN) et l'exploitant (EDF), qui ont été déterminants sur la limitation du productible. L'impact du présent alinéa sur les conditions d'exercice par l'ASN de ses missions doit être instruit, ainsi que sur les conditions de travail de l'exploitant.

³⁰ ex : <https://www.edf.fr/sites/groupe/files/epresspack/2399/3050e31cc16b68ef75896f2bccc5e66c.pdf>
<https://www.edf.fr/groupe-edf/espaces-dedies/journalistes/tous-les-communiqués-de-presse/estimation-de-production-nucleaire-en-france-en-2026>

³¹ <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/disponibilite-du-parc-nucleaire-dedf-sa-depuis-2002/>

³² Voir en temps réel <https://dispo-parc-nucleaire.edf.fr/>

³³ Étude du CESE « *Quelle place pour le nucléaire dans le mix énergétique français ? - Expérimentation de la méthode de clarification des controverses* », rapportée par Sylvain Boucherand et Marie-Hélène Meyling, juin 2022.

Par ailleurs, cet alinéa s'inscrivant en sens inverse de la précédente loi énergie climat, le CESE s'étonne du verbe « *conforte* » à propos du choix durable du recours à l'énergie nucléaire et de l'ambiguïté du terme « *durable* ».

L'exécutif peut faire le choix du nucléaire pour des raisons de filières industrielles ou de densité énergétique, mais la justification de cet alinéa ne semble pas suffisamment étayée dans l'étude d'impact.

Le CESE s'inquiète quant à la pertinence de fixer dans la loi un niveau de disponibilité pour le parc nucléaire, en raison des exigences de sûreté et d'un système électrique qui accueille de plus en plus de capacités de production d'ENR intermittentes.

Le CESE recommande une formulation montrant l'expression d'un choix politique et non d'une continuité qui ne reflète pas la réalité, et regrette l'absence dans l'étude d'impact d'arguments étayant la faisabilité, la compétitivité, l'analyse du risque vis-à-vis des impacts du réchauffement climatique sur le fonctionnement des installations nucléaires, ou encore sur la production gestion des déchets et la fermeture du cycle.

« 3° Pour les installations de production d'électricité pilotables hors nucléaire, maintenir leur puissance installée en visant une conversion progressive à des combustibles bas-carbone des installations pilotables thermiques, intervenant dès 2027 pour les installations à combustible charbon mentionnées au II de l'article L.311-5-3.

Le II de l'article L.311-5-3 se réfère aux « *installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles situées sur le territoire métropolitain continental et émettant plus de 0,55 tonne d'équivalents dioxyde de carbone par mégawattheure* ».

Le CESE souligne que la fermeture des centrales au charbon avait été planifiée pour 2022³⁴, date inscrite dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) pour 2019-2023 et confirmée par la loi relative à l'énergie et au climat du 8 novembre 2019³⁵. Les raisons qui ont conduit le gouvernement à repousser de 2022 à 2027 la fermeture des centrales à charbon et à considérer maintenant que la date de 2027 est réaliste, ne sont pas exposées dans l'étude d'impact. Au-delà de l'urgence sur la sécurité d'approvisionnement liée au conflit en Ukraine et aux difficultés du parc nucléaire français (retard de la mise en service de Flamanville 3, phénomène de corrosion sous contrainte sur le parc existant), la décision de repousser de cinq années complètes cette fermeture n'est pas

³⁴ <https://www.ecologie.gouv.fr/fermeture-des-centrales-charbon-aura-lieu-dici-2022>

³⁵ <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-energie-climat>

expliquée. Les mesures permettant de garantir que les capacités pilotables de production d'électricité ou les flexibilités activables sur la demande seront suffisantes en 2027 ne sont pas exposées non plus, notamment le calendrier de

conversion à la biomasse de tout ou partie des unités charbon qui représente, selon RTE³⁶, un potentiel de 1,8 GW au maximum, envisageable à compter de 2025, alors que le projet d'article 1 – II – 4 mentionne 2027.

Le CESE soutient la conversion effective des centrales électriques au charbon en centrales électriques moins carbonées d'ici 2027 à puissance disponible équivalente.

« 4° En matière de production de chaleur et de froid, viser une part de 45 % de chaleur et de froid renouvelable dans la consommation de chaleur et de froid en 2030 et de 55 % en 2035 ;

Les réseaux ont livré 0,8 TWh de froid (en 2021) et 30 TWh de chaleur (en 2022)³⁷.

Tel que rédigé, le taux de 45 % en 2030 se réfère à la part des énergies renouvelables hors énergies récupération comme les déchets urbains non renouvelables. Cette part atteint déjà aujourd'hui 45 %³⁸ et 62,6 %³⁹ en ajoutant les énergies de récupération. L'intérêt de cet alinéa doit donc être éclairci.

Pour augmenter cette part à 55 %, la suppression du fioul et du charbon n'apporte qu'un levier de progression de 2 % ; le gaz naturel est le combustible non renouvelable prépondérant (35 %) dans la consommation des réseaux de chaleur et de froid⁴⁰, il devrait faire l'objet d'un sous objectif spécifique et s'accompagner d'une étude sur les conflits d'usage des énergies renouvelables de substitution.

36 <https://assets.rte-france.com/analyse-et-donnees/2023-11/2023-10-16-chapitre3-production-stockage-electricite.pdf> voir pp 44 -46

37 Pour le froid, chiffre 2021 <https://france-chaleur-urbaine.beta.gouv.fr/ressources/reseau-de-froid> et pour la chaleur, chiffre 2022 <https://france-chaleur-urbaine.beta.gouv.fr/ressources/livraisons#contenu>

38 <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-energie-2023/pdf/pages/partie3/18-reseaux-de-chaleur.pdf>

39 https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/220621_Presentation-classement-DGEC-DHUP-CEREMA.pdf
40 https://www.fedene.fr/wp-content/uploads/sites/2/2022/11/FEDENE_EARCF2022-Synthese-WEB_compressed.pdf

40 <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-energie-2023/pdf/pages/partie3/18-reseaux-de-chaleur.pdf>

Le CESE remarque que l'objectif de chaleur et de froid renouvelables à 2030 est déjà atteint et s'interroge sur les conflits d'usage qui pourraient résulter d'objectifs plus ambitieux. Pour contribuer à atteindre l'objectif à 2050, le CESE recommande qu'un objectif spécifique pour la substitution du gaz naturel soit fixé.

« 5° Afin d'assurer de manière souveraine la sécurité d'approvisionnement conformément au critère mentionné à l'article L.141-7 et la réduction de la dépendance aux importations :

« a) Assurer un déploiement des énergies renouvelables permettant d'assurer conjointement aux moyens

L'article L.141-7 se réfère au critère de défaillance du système électrique.

Cet alinéa rappelle qu'avec la sobriété et l'efficacité énergétique, ce sont bien les EnR qui permettront, au moins jusqu'en 2035, de réduire le recours aux énergies fossiles. Cela renvoie au besoin de planification du développement des EnR, et donc de la nécessité d'objectifs chiffrés dans cette loi montrant la dynamique et l'engagement de l'État dans cette voie. Cette visibilité est importante aussi pour les entreprises et l'emploi, ainsi que la territorialisation de cette politique majeure

et la prise en compte de la préservation de la biodiversité.

Cette partie renvoie également au besoin d'interconnexions et de solidarités énergétiques au niveau européen, le foisonnement énergétique, tant au niveau national qu'europpéen, étant un gage de robustesse et d'optimisation du système.

Cet alinéa doit préciser ligne 2 « *la réduction de la dépendance aux importations d'énergie* ». Comme dit plus haut, il convient de ne pas confondre dépendance aux importations et dépendance aux importations d'énergie.

Le CESE recommande de compléter l'alinéa a) comme suit :

Après : « a) Assurer un déploiement des énergies renouvelables permettant d'assurer conjointement aux moyens pilotables mentionnés aux 2° et 3° la couverture des besoins en électricité décarbonée », **ajouter « et accompagner les territoires pour faciliter ce développement »**

Ajout d'un III

« 2° Construire de nouveaux réacteurs nucléaires, avec l'objectif qu'au moins 9,9 GWe de nouvelles capacités soient engagées d'ici 2026 et que des constructions supplémentaires représentant 13 GW soient engagées au-delà de cette échéance ;

Cet alinéa correspondrait, sans toutefois le préciser, à 6 puis 8 EPR². L'absence de précision sur le nombre de réacteurs (et la mention « *au moins* » pour la première étape) ouvre la possibilité que des « *réacteurs nucléaires innovants* », pour reprendre la dénomination de France 2030 (de type SMR), fassent partie de ces capacités.

Le CESE souligne que si la programmation énergétique doit, pour être robuste, projeter des éléments à long terme, il n'est pas moins indispensable que le projet de loi définisse les moyens adéquats pour répondre aux objectifs énergétiques couvrant les 15 ans à venir, de façon cohérente avec les objectifs « climat » de notre pays.

Le CESE relève que cet alinéa qui sous-tend la construction de 14 EPR ne correspond pas à la puissance évoquée dans le débat public « *Nouveaux réacteurs nucléaires et projet Penly* » qui n'évoquait que 6 EPR, ni aux concertations publiques préalables. Ce défaut de démocratie participative méconnaît la Charte de l'environnement adossée à

la Constitution et l'engagement de la France dans la Convention d'Aarhus. Le CESE considère ainsi prématuré d'inscrire dans cette loi les constructions supplémentaires.

Enfin, la question des risques industriels de la production nucléaire vis-à-vis du réchauffement climatique, comme déjà relevé par le CESE⁴¹, n'est pas traitée dans l'étude d'impact mais seulement renvoyée à une attention particulière sur la gestion de la ressource en eau.

Le CESE s'étonne de l'absence d'un débat public relatif à la mention des 13 GW de réacteurs nucléaires supplémentaires.

Sur les alinéas suivants [II – 5°b ; III-1° ; III-3° ; III – 4°] : compte tenu des délais d'examen très restreints, et le CESE n'ayant jamais traité ces sujets, il n'est pas en mesure de formuler une analyse et des préconisations reflétant le consensus de la société civile organisée.

Ajout d'un article 2

Article 2 – objectifs relatifs aux zones non interconnectées

Au II de l'article L.100-4 du code de l'énergie est ajouté un 6° ainsi rédigé :

« 6° De parvenir à un mix de production d'électricité composé à 100 % d'énergies renouvelables dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution à l'horizon 2030 et à l'autonomie énergétique en 2050. »

⁴¹ Avis du CESE « *Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ?* », rapporté par Claire Bordenave et Nicolas Richard, mars 2022.

III - Article 2

La délégation aux outre-mer travaille actuellement à un projet d'avis sur *Les transitions énergétiques dans les outre-mer*, rapporté par M. Alain André et Mme Nadine Hafidou. Ce projet d'avis sera présenté devant l'assemblée plénière du CESE le 12 mars 2024 et complétera les préconisations formulées par cette contribution.

L'ambition du Gouvernement de parvenir à un mix de production d'électricité composé à 100 % d'énergies

renouvelables dans les DROM à l'horizon 2030 est atteignable. L'objectif de 2030 paraît donc réaliste à condition d'engager une forte mobilisation, tant de l'État que des collectivités territoriales. En revanche, pour ce qui concerne la consommation d'énergie finale (énergie totale consommée sur le territoire y compris mobilité et habitat), la transition sera beaucoup plus longue et les conditions (décarbonation des mobilités, maîtrise de l'énergie, décarbonation de la construction et bâtiments à faibles émissions carbone, etc.) ne sont aujourd'hui pas réunies. L'objectif d'autonomie énergétique en 2050 est beaucoup plus structurant, car il nécessite de revoir en profondeur les modes de production en tirant parti des ressources disponibles localement, et moins assuré, car la plupart des sources d'énergies renouvelables étant intermittentes, il sera nécessaire de maintenir une production assise sur la biomasse qui ne peut être qu'en grande partie importée. Enfin, l'atteinte de cet objectif dépend de l'électrification du parc de véhicules qui pourrait entraîner une forte augmentation de la demande d'électricité dans les années à venir.

L'article 2 du projet de loi relatif à la souveraineté énergétique pose deux objectifs pour les DROM (art. 73 de la Constitution) :

1/ Parvenir à un mix de production d'électricité composé à 100 % d'énergies renouvelables à l'horizon 2030

Pour le CESE, cet objectif est réaliste et quasiment atteint pour certains territoires. On constate que certaines énergies issues de la biomasse (biocarburants, pellets...) sont envisagées comme une énergie de substitution aux énergies fossiles. Cela ne peut être qu'une source d'énergie transitoire. Elle est de fait limitée et devra être produite localement ou dans les pays de la zone régionale, en veillant à limiter le plus possible les conflits d'usage et en respectant les normes environnementales européennes.

2/ Atteindre l'autonomie énergétique en 2050

La réalisation de cet objectif nécessitera une forte mobilisation des pouvoirs publics et surtout des garanties sur le financement.

Le CESE préconise un système glissant de programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) qui donne de la lisibilité et une continuité des engagements stratégiques. Une planification prospective à 5, 15 ans et 20 ans permettrait de donner de la visibilité aux entreprises et au gestionnaire de réseau. Le CESE demande à ce que cette nouvelle PPE intègre bien la maîtrise de la demande d'énergie (MDE), la sobriété choisie d'énergie primaire, le déploiement des énergies renouvelables, l'effacement de la demande pour minimiser l'impact carbone et la préservation de la biodiversité. Il faut également structurer davantage un réseau territorial autour du référent préfectoral unique sur les énergies renouvelables afin de réduire les temps d'instruction des projets. Le CESE souhaite que cette mesure puisse accélérer la mise en œuvre des PPE sur les territoires dans le respect strict des procédures de concertation sociale et environnementale.

Le CESE préconise de mobiliser les financeurs publics et privés autour de projets énergétiques renouvelables. Il conviendrait de réorienter la fraction perçue sur l'électricité (par exemple, contribution au service public de l'électricité CSPE) vers les énergies renouvelables. Enfin, le financement des collectivités territoriales va être profondément affecté par la transition énergétique. Une réflexion doit s'ouvrir sur une contribution financière assise sur l'installation énergétique afin de compenser le manque à gagner pour les collectivités territoriales.

Les objectifs nationaux devront être déclinés dans les programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) au niveau de chaque territoire. La première génération de PPE, qui portait sur les années 2018 à 2023, arrive à échéance, tandis que la seconde qui s'ouvre sur les années 2023 à 2028, est en cours de validation. **Le CESE propose de mettre en œuvre une planification prospective à 5, 15 ans et 20 ans en annexe des PPE.** Un système glissant de PPE serait ainsi possible permettant de donner de la lisibilité et une continuité des engagements stratégiques. Chaque collectivité pourrait définir sa propre temporalité en fonction de ses objectifs, de l'avancement de ses actions et des difficultés éventuelles qu'elle rencontre pour les atteindre. Le CESE demande à ce que cette nouvelle PPE intègre bien la maîtrise de la demande d'énergie (MDE), la sobriété choisie d'énergie primaire, le déploiement des énergies renouvelables, l'effacement carbone et la préservation de la biodiversité. Le CESE invite à inscrire dans chaque PPE, l'exploration de l'ensemble des moyens pouvant contribuer aux objectifs de décarbonation et de « souveraineté » énergétique.

La dimension de concertation et d'acceptabilité sociale sont très importantes dans la réussite des PPE. Pour le CESE, il est indispensable d'associer le plus en amont possible la société civile, les CESER et les citoyens aux consultations de révision des PPE, tant pour les réflexions préalables, la planification, ainsi qu'avant et pendant la réalisation des principaux projets. Pour le CESE, il faut structurer davantage un réseau territorial autour du référent préfectoral unique sur les énergies renouvelables afin de réduire les temps d'instruction des projets. Le CESE souhaite que cette mesure soit de nature à pouvoir accélérer la mise en œuvre des PPE sur les territoires, dans le respect

strict des procédures de concertation sociale et environnementale.

Le CESE tient à réaffirmer la nécessité de la péréquation tarifaire qui est au fondement de la solidarité nationale. Pour le CESE, il conviendrait de réorienter la fraction perçue sur l'électricité (ex CSPE) vers les énergies renouvelables. Le CESE préconise à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) de créer un mécanisme de financement des actions d'évitement d'émissions carbone, au-delà du mécanisme existant de financement des réductions de consommation énergétique.

Le financement des collectivités territoriales va être profondément affecté par la transition énergétique. Le CESE préconise de mettre en place un groupe de travail sur les conséquences de la transition énergétique sur la fiscalité locale (taxe sur la consommation de carburant). Une réflexion doit s'ouvrir sur une contribution financière assise sur l'installation énergétique afin de compenser le manque à gagner pour les collectivités territoriales.

Le CESE tient à prévenir que les transitions énergétiques des territoires doivent être pensées en lien avec des mobilités plus durables. Le CESE propose de décarboner prioritairement les transports en commun en recourant à des véhicules propres et de privilégier le biocarburant pour les liaisons de fret maritime et le transport aérien (électriques, biogaz, hydrogène, photovoltaïque, vélique...).

Conclusion

L'ambition affichée dans l'exposé des motifs de « *bâtir notre souveraineté énergétique et faire de la France le premier grand État à sortir des énergies fossiles* » doit être saluée, le défi de la transition écologique et le contexte des aléas géopolitiques l'imposant comme une nécessité. La question de la souveraineté française doit néanmoins être analysée à l'échelle européenne.

Le CESE a, dans de nombreux travaux conduits ces dernières années, régulièrement abordé cette problématique et formulé de nombreuses préconisations (en partie rappelées dans le présent avis).

Force est de constater que le projet de texte soumis reste en deçà des attentes sur bien des points :

- Alors que les énergies renouvelables, la sobriété et le nucléaire sont 3 piliers de la transition énergétique, le 1er article examine *quasi* exclusivement la filière nucléaire avec l'équivalent de 14 EPR à construire... Cette filière offrira-t-elle une fiabilité de production et est-elle compétitive ? La dépendance à l'importation d'uranium comme les solutions de stockage des résidus radioactifs sont-elles anticipées ? Ces questions essentielles ne sont pas vraiment abordées.
- La stratégie et les objectifs en matière d'EnR restent, contre toute attente, absents de ce projet de texte.
- Le CESE considère que la réduction de l'empreinte carbone devrait être intégrée dans les objectifs (en lien avec la nécessaire réindustrialisation du pays).
- La démarche conduisant à vérifier l'acceptabilité, la consultation des citoyens dans les territoires sur les conséquences de la mise en œuvre, n'est pas évoquée.

- L'impact sur l'évolution du prix de l'électricité résultant des importants investissements à réaliser est-il suffisamment anticipé (à l'heure d'une hausse significative subie par les utilisateurs) ?
- Les risques de conflits d'usage, sur la biomasse par exemple, les dimensions de justice sociale, de lutte contre la précarité, d'accompagnement des entreprises et des travailleuses et des travailleurs des secteurs en mutation, ne sont pas évoqués.
- L'enjeu climatique n'est pas central dans ce projet de loi. Le CESE s'inquiète de la séparation introduite entre cet enjeu et celui de la transition énergétique.
- Le CESE renouvelle la nécessité d'instaurer un débat démocratique sur l'ensemble du mix énergétique ainsi que sur la trajectoire de consommation (alors que le plafond préalablement fixé à 50 % pour la part du nucléaire disparaît).
- Le CESE salue le fait que le projet de loi traite avec ambition le cas spécifique des départements et régions d'Outre-mer mais souligne combien les efforts à consentir seront importants entre l'objectif d'un mix de production d'électricité composé à 100 % d'énergies renouvelables en 2030 et celui d'une autonomie énergétique globale en 2050.

Symétriquement, la nécessaire élaboration d'une loi de programmation des finances pour la transition écologique demeure pour asseoir la crédibilité des ambitions affichées.

2

Contribution de la délégation Outre-mer

La délégation aux Outre-mer travaille actuellement à un projet d'avis sur Les transitions énergétiques dans les Outre-mer, rapporté par M. Alain André et Mme Nadine Hafidou. Ce projet d'avis sera présenté devant l'assemblée plénière du CESE le 12 mars 2024 et complètera les préconisations formulées par cette contribution.

L'article 2 du projet de loi relatif à la souveraineté énergétique introduit des dispositions spécifiques aux Zones non interconnectées (ZNI) au réseau continental. Cet article vise les collectivités de l'article 73 de la Constitution, c'est-à-dire les départements et régions d'Outre-mer (DROM) de : La Réunion, Mayotte, Martinique, Guadeloupe et Guyane⁴². Rappelons qu'en Outre-mer, en matière de politique énergétique, les compétences institutionnelles sont partagées entre l'État et les Collectivités territoriales. Il sera donc indispensable que l'État associe étroitement les Régions et Collectivités uniques à la déclinaison de ces objectifs dans des Programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE), territoire par territoire, en adaptant la gouvernance et les moyens nécessaires à leur atteinte.

Les questions qui se posent aux DROM sont les mêmes que celles qui se posent, ou vont se poser, aux territoires hexagonaux, mais avec un temps d'avance ! Ceci dans la mesure où les spécificités ultramarines nous renvoient plus vite qu'en hexagone à la notion de limite (notion que nous avons collectivement oublié grâce au miracle - ou au mirage - des énergies fossiles, jusqu'ici abondantes et peu chères). Les DROM doivent être considérés avec sérieux et acuité, car ce sont des « laboratoires » en

première ligne.

L'ambition du gouvernement de parvenir à un mix de production d'électricité composé à 100 % d'énergies renouvelables dans les DROM à l'horizon 2030, et à l'autonomie énergétique en 2050, est atteignable. Pour ce qui concerne la consommation d'énergie finale (énergie totale consommée sur le territoire y compris carburants, mobilité et habitat), la transition sera beaucoup plus longue et les conditions (décarbonation des mobilités, maîtrise de l'énergie, décarbonation de la construction et bâtiments à faibles émissions carbone...) ne sont aujourd'hui pas réunies. L'objectif de 2030 paraît donc réaliste à condition d'engager une forte mobilisation, tant de l'État que des collectivités territoriales. L'objectif d'autonomie énergétique en 2050 est beaucoup plus structurant, car il nécessite de revoir en profondeur les modes de production en tirant parti des ressources disponibles localement, et moins assuré, car la plupart des sources d'énergies renouvelables étant intermittentes, il sera nécessaire de maintenir une production assise sur la biomasse qui ne peut être qu'en grande partie importée. Enfin, l'atteinte de cet objectif dépend de l'électrification du parc de véhicules, qui pourrait entraîner une forte augmentation de la demande d'électricité dans les années à venir.

⁴² Les collectivités de l'article 74, la Nouvelle-Calédonie et la Corse ne sont pas concernées.

L'article 2 du projet de loi relatif à la souveraineté énergétique pose deux objectifs pour les DROM (art. 73 de la Constitution) :

1/ Parvenir à un mix de production d'électricité composé à 100 % d'énergies renouvelables à l'horizon 2030

Pour le CESE, cet objectif est réaliste et quasiment atteint pour certains territoires. On constate que certaines énergies issues de la biomasse (biocarburants, pellets...) sont envisagées comme une énergie de substitution aux énergies fossiles. Cela ne peut être qu'une source d'énergie transitoire. Elle est de fait limitée et devra être produite localement ou dans les pays de la zone régionale, en veillant à limiter le plus possible les conflits d'usage et en respectant les normes environnementales européennes.

2/ Atteindre l'autonomie énergétique en 2050

La réalisation de cet objectif nécessitera une forte mobilisation des pouvoirs publics et surtout des garanties sur le financement.

Le CESE préconise un système glissant de programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) qui donne de la lisibilité et une continuité des engagements stratégiques. Une planification prospective à 5, 15 ans et 20 ans permettrait de donner de la visibilité aux entreprises et au gestionnaire de réseau. Le CESE demande à ce que cette nouvelle PPE intègre bien la maîtrise de la demande d'énergie (MDE), la sobriété choisie d'énergie primaire, le déploiement des énergies renouvelables, l'effacement carbone et la préservation de la biodiversité. Il faut également structurer davantage un réseau territorial autour du référent préfectoral unique sur les énergies renouvelables afin de réduire les temps d'instruction des projets. Le

CESE souhaite que cette mesure puisse accélérer la mise en œuvre des PPE sur les territoires dans le respect strict des procédures de concertation sociale et environnementale.

Le CESE préconise de mobiliser les financeurs publics et privés autour de projets énergétiques renouvelables.

Il conviendrait de réorienter la fraction perçue sur l'électricité (par exemple la Contribution au Service Public de l'Electricité CSPE) vers les énergies renouvelables. Enfin, le financement des collectivités territoriales va être profondément affecté par la transition énergétique. Une réflexion doit s'ouvrir sur une contribution financière assise sur l'installation énergétique afin de compenser le manque à gagner pour les collectivités territoriales.

1/ Les objectifs inscrits dans le projet de loi sont ambitieux et nécessiteront une forte mobilisation des pouvoirs publics

Les objectifs fixés par la précédente loi de transition énergétique de 2015 ne seront pas atteints. La loi de 2015 inscrivait l'objectif d'autonomie énergétique, y compris dans le domaine des transports, pour 2030. Or on constate que le taux de dépendance énergétique est resté stable depuis le début des années 2000, au-dessus de 80 %.

TAUX DE DÉPENDANCE ÉNERGÉTIQUE DES TERRITOIRES ULTRAMARINS

Guadeloupe (2021)	Martinique (2021)	La Réunion (2022)	Guyane (2015)	Mayotte (2011)
83 %	91 %	85 %	82 %	98 %

Source : GEC pour la Guyane, OER, OMEGA, Collectivité territoriale de Martinique. Le taux d'indépendance énergétique est le rapport entre la production d'énergies primaires (charbon, pétrole, énergies renouvelables) et la consommation en énergie primaire, une année donnée.

Dès lors, l'objectif d'autonomie énergétique en 2030 apparaît difficilement tenable. Le CESE prend acte du report de cet objectif à 2050, une cible plus « pragmatique », tout en restant vigilant sur l'atteinte réelle et rapide de cette cible.

La loi de 2015 fixait également pour objectif intermédiaire : 50 % d'énergies renouvelables dans le mix électrique à l'horizon 2020. Les Outre-mer dépendent encore en grande majorité de centrales thermiques fonctionnant au charbon ou au fioul, à l'exception de la Guyane qui présente un mix électrique composé à plus de 70 % d'énergies renouvelables grâce au barrage hydroélectrique de Petit-Saut. **En 2022, la part d'énergies renouvelables est de l'ordre du tiers à un quart du mix énergétique** électrique (taux de pénétration des EnR dans la production électrique) : 34,7 % en Guadeloupe ; 26,1 % en Martinique ; 37,7 % à La Réunion ; 72,0 % en Guyane ; inférieur à 2 % en 2018 à Mayotte. Le développement de la production d'électricité à partir d'EnR a ainsi permis d'initier un recul de la production d'origine thermique ces dernières années qui représente globalement 66 % de l'électricité produite localement en 2016, contre 78 % en 2002. **L'objectif de 50 % de production**

électrique à partir d'EnR n'a donc pas été atteint, sauf en Guyane.

- **L'objectif d'une production d'énergie électrique 100 % d'origine renouvelable en 2030 est réaliste et quasiment atteint sur certains territoires.** La transition énergétique va s'appuyer dans un premier temps, sur une première étape de conversion des centrales thermiques (fioul, charbon) aux sources d'énergies renouvelables que sont la biomasse et le biocarburant. Celles-ci permettront de décarboner en grande partie la consommation finale⁴³ d'ici 2030, mais à moyen terme, à l'horizon 2050, il conviendra de privilégier des sources d'énergies renouvelables locales et diversifiées. **Le CESE est particulièrement attentif à un approvisionnement des centrales électriques en biomasse produite localement, ou dans les pays de la zone régionale, en veillant à limiter le plus possible les conflits d'usage et en respectant les normes environnementales européennes, dont il conviendra de questionner le niveau d'efficacité en matière de biodiversité⁴⁴.**
- **Les Outre-mer disposent de potentiels très importants en énergies renouvelables permettant d'envisager leur autonomie énergétique complète.**

43 L'énergie finale est l'énergie livrée au consommateur pour sa consommation finale.

44 Les dispositions adoptées récemment dans le cadre de la révision de la Directive européenne sur les énergies renouvelables (RED 3), qui exemptent les territoires ultramarins de l'interdiction des aides publiques à la production d'électricité seule à partir de biomasse (Article 3) et du respect des critères de durabilité de la production de biomasse à des fins énergétiques (Article 29) interrogent sur les impacts négatifs prévisibles du développement des filières biomasse sur la protection de la biodiversité, dans des territoires pourtant reconnus comme des hotspots de biodiversité à l'échelle mondiale et pour lesquels la France a une responsabilité toute particulière.

La ressource la plus accessible est terrestre (solaire, éolien, biomasse, géothermie, hydraulique) mais nécessite de l'espace alors même que l'accès au foncier est un enjeu important sur ces territoires. Disposant tous d'un espace maritime, les Outre-mer ont potentiellement accès à l'énergie éolienne marine et l'énergie thermique des mers. La planification des transitions énergétiques nécessitera une vision globale des besoins énergétiques finaux et des priorités en fonction des potentiels de production d'énergies renouvelables présents sur chaque territoire.

- **L'autonomie énergétique en 2050 nécessitera une forte mobilisation des pouvoirs publics. Les études de l'ADEME sur l'autonomie énergétique en ZNI⁴⁵ montrent qu'un mix énergétique électrique quasi intégralement renouvelable est possible d'ici 2050, y compris pour la mobilité. Cet objectif est possible à ce terme sans recours aux importations de biocarburant, en valorisant les potentiels locaux et en ayant recours au stockage centralisé pour la stabilité du réseau électrique⁴⁶.** L'ADEME met actuellement à jour ces études en lien étroit avec les acteurs des territoires (services de l'État compétents, autorités locales, EDF...). Il s'agit de simuler quatre futurs énergétiques par territoire à l'horizon 2050 en fonction d'une part du taux d'EnR mobilisable et d'autre part des objectifs de politique publique (100 % EnR et autonomie énergétique). **Pour le CESE, l'autonomie énergétique est atteignable pour l'électricité mais la tâche sera plus difficile pour les transports, d'autant qu'une généralisation de la voiture électrique, si elle peut apporter des réponses à certains problèmes,**

pourrait engendrer de nouvelles difficultés qu'il s'agirait d'éclairer avant toute prise de décision.

- **Pour le CESE, les deux objectifs fixés par le projet de loi sont donc à la fois réalistes, atteignables et particulièrement ambitieux. Ils nécessiteront une forte mobilisation des pouvoirs publics, État et collectivités territoriales, et surtout des garanties sur le financement.**

45 ADEME, Vers l'autonomie énergétique des Zones non Interconnectées (ZNI), Synthèse et analyse comparative globale : Edition 2020 élargie aux 6 territoires, janvier 2021.

46 La stabilité d'un réseau électrique est la capacité à conserver les mêmes valeurs de tension et de fréquence sur l'entièreté du réseau électrique. Pouvoir ajuster les niveaux de production ou de consommation à tout moment est donc essentiel pour maintenir la stabilité du réseau.

II/ Les préconisations du CESE pour atteindre ces objectifs

Les objectifs nationaux devront être déclinés dans les programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) au niveau de chaque territoire. La première génération de PPE, qui portait sur les années 2018 à 2023, arrive à échéance, tandis que la seconde qui s'ouvre sur les années 2023 à 2028, est en cours de validation. **Le CESE propose d'envisager une planification prospective à 5, 15 ans et 20 ans en annexe des PPE.**

Le CESE demande à ce que cette nouvelle PPE intègre bien la maîtrise de la demande d'énergie (MDE), la sobriété choisie d'énergie primaire, le déploiement des énergies renouvelables, l'effacement carbone et la préservation de la biodiversité.

Un système glissant de PPE serait ainsi possible permettant de donner de la lisibilité et une continuité des engagements stratégiques. Chaque collectivité pourrait définir sa propre temporalité en fonction de ses objectifs, de l'avancement de ses actions et des difficultés éventuelles qu'elle rencontre pour les atteindre.

Le CESE propose d'intégrer aux PPE des calendriers prévisionnels d'appels d'offres permettant de donner de la visibilité aux entreprises et de se positionner en amont, et au gestionnaire de réseau de se préparer à l'intégration.

Le CESE invite à inscrire dans chaque PPE, l'exploration de l'ensemble des moyens pouvant contribuer aux objectifs de décarbonation et de « souveraineté »

énergétique.

Le CESE demande au CEREMA, en collaboration avec le BRGM, de produire et de publier une cartographie précise et détaillée du potentiel d'énergies renouvelables pour chacun des territoires, telle qu'elle existe à La Réunion⁴⁷. Cette cartographie devra être mise à jour régulièrement et à la disposition de tous les publics : décideurs, entreprises, financeurs, associations, citoyens...

Pour le CESE, il faut structurer davantage un réseau territorial autour du référent préfectoral⁴⁸ unique sur les énergies renouvelables afin de réduire les temps d'instruction des projets. Le CESE souhaite que cette mesure soit de nature à pouvoir accélérer la mise en œuvre des PPE sur les territoires, dans le respect strict des procédures de concertation sociale et environnementale.

La dimension de concertation et d'acceptabilité sociale sont très importantes dans la réussite des PPE. **Pour le CESE, il est indispensable d'associer le plus en amont possible la société civile, les CESER et les citoyens aux consultations de révision des PPE, tant pour les réflexions préalables que pour la planification, ainsi qu'avant et pendant la réalisation des principaux projets.**

→ **Le CESE tient à réaffirmer la nécessité de la péréquation tarifaire qui est au fondement de la solidarité nationale.**

Le montant budgétaire annuel consacré à la péréquation tarifaire de 2,478

⁴⁷ Le CESE partage cette demande également formulée par la FEDOM : identifier dans chaque territoire, en concertation avec la population et le gestionnaire des réseaux de distribution, les zones aptes à accueillir des installations d'ENR tout en renforçant le dialogue entre les porteurs de projets, la DEAL et le gestionnaire de réseaux dès la gestation du projet d'installation d'ENR.

⁴⁸ Le référent a plusieurs missions : faciliter les démarches administratives des pétitionnaires ; coordonner les travaux des services chargés de l'instruction des autorisations ; faire un bilan annuel de l'instruction des projets sur leur territoire ; fournir un appui aux collectivités territoriales dans leurs démarches de planification de la transition énergétique. Cette proposition va dans le même sens que celle du syndicat des énergies renouvelables (SER) : La mise en place d'une « gouvernance énergétique » renouvelée dans les territoires d'Outre-mer incluant notamment l'État, les Régions, EDF SEI et les opérateurs privés.

milliards d'euros au titre de 2023 pour l'ensemble des ZNI (y compris la Corse et les Collectivités d'Outre-mer de l'article 74). **Pour le CESE, il conviendrait de réorienter la fraction perçue sur l'électricité (ex CSPE) vers les énergies renouvelables⁴⁹.**

- **Le CESE propose d'inscrire les investissements de transition énergétique en Outre-mer dans les actions finançables par le programme France 2030. Le CESE demande d'adapter les cahiers des charges des appels à projet au niveau des Outre-mer (allotissement, calendrier, calibrage) pour permettre aux entreprises ultramarines de candidater avec des chances de succès.**
- **Le CESE préconise à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) de créer un mécanisme de financement des actions d'évitement d'émissions carbone, au-delà du mécanisme existant de financement des réductions de consommation énergétique.**

Le CESE propose d'étudier l'utilité potentielle, les avantages, les limites et les conditions éventuelles d'un soutien à l'investissement privé par de nouvelles défiscalisations dans le domaine des énergies renouvelables en Outre-mer.

Le CESE préconise de mobiliser les financeurs publics (Caisse des dépôts, BPI, AFD...) et privés (fonds d'investissements) autour de la transition énergétique autour d'un éventuel fonds d'investissement dédié à la transition énergétique.

Le financement des collectivités territoriales va être profondément affecté par la transition énergétique. La rupture de la dépendance aux hydrocarbures est une priorité à laquelle

souscrit pleinement le CESE. Néanmoins, cette transition va fragiliser le modèle de financement des collectivités territoriales dont les recettes sont largement adossées à la consommation de produits pétroliers, à travers la taxe spéciale de consommation (TSC) qui s'applique dans les DROM en lieu et place de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Outre la TSC, les produits pétroliers sont soumis à l'octroi de mer externe⁵⁰.

Le CESE préconise de mettre en place un groupe de travail sur les conséquences de la transition énergétique sur la fiscalité locale (taxe sur la consommation de carburant). Une réflexion doit s'ouvrir sur une contribution financière assise sur l'installation énergétique afin de compenser le manque à gagner pour les collectivités territoriales.

Le CESE tient à prévenir que les transitions énergétiques des territoires doivent être pensées en lien avec des mobilités plus durables. Une réflexion doit s'ouvrir sur l'utilisation à grande échelle de véhicules électriques en Outre-mer où la production électrique est encore très carbonée, et alors que des incertitudes persistent quant à la sécurité environnementale des batteries électriques, à l'heure actuelle difficilement recyclables sur les territoires. L'augmentation du coût des mobilités en lien avec la décarbonation doit être anticipée car elle entraînera des conséquences importantes sur le pouvoir d'achat des ménages.

- **Le CESE propose de décarboner prioritairement les transports en commun en recourant à des véhicules propres et de privilégier**

49 La fraction perçue sur l'électricité, ex-taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), anciennement appelée contribution au service public de l'électricité (CSPE), est une taxe énergétique prélevée sur la facture d'électricité des fournisseurs d'électricité.

50 La TVA n'est pas applicable sur les produits pétroliers en Outre-mer. En revanche, l'octroi de mer s'y applique.

le biocarburant pour les liaisons de fret maritime et le transport aérien (électriques, biogaz, hydrogène, photovoltaïque, vélique...). Dans cet objectif, les territoires ultramarins devront mener des réflexions pour développer et stocker les sources d'énergie décarbonée nécessaires, sans entrer en concurrence avec les cultures vivrières localement.

3

Lettre de la Première ministre



Secrétariat général
du Gouvernement

Paris, le 22 décembre 2023

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 70 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous adresser, pour avis, les articles 1^{er} et 2 du projet de loi relatif à la souveraineté énergétique de la France. Ces articles peuvent en effet être regardés comme des dispositions de programmation au sens des articles 34 et 70 de la Constitution.

Il est prévu d'inscrire ce projet de loi à l'ordre du jour du conseil des ministres du 31 janvier 2024. Compte tenu du calendrier prévu, je vous serais reconnaissante de bien vouloir me faire parvenir l'avis du Conseil économique social et environnemental avant le 22 janvier prochain, afin que le Conseil d'Etat puisse en tenir compte dans l'avis qu'il rendra, en Assemblée générale, le 25 janvier.

Nous vous transmettrons ultérieurement une étude d'impact pour ces articles.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Pour la Première ministre
et par délégation,
La Secrétaire générale du Gouvernement

Claire LANDAIS

Monsieur Thierry BEAUDET
Président du Conseil économique,
social et environnemental
Palais d'Iéna
9, place d'Iéna
75775 PARIS CEDEX 16

Tél : 01 42 75 80 00
Hôtel de Marigny
57 rue de Varenne - 75700 PARIS

4

Composition de la commission environnement

Président

Sylvain BOUCHERAND

Vices-Présidents

Evanne JEANNE-ROSE

Gilles VERMOT
DESROCHES

**Agir autrement pour
l'innovation sociale
et environnementale**

Claire TUTENUIT

Agriculture

Antoine AMÉCOURT
(d')

Thierry COUÉ

Alain DURAND

Pascal FERREY

**Alternatives sociales
et écologiques**

Serge LE QUEAU

**Artisanat et
professions libérales**

Aminata NIAKATÉ

Associations

Martin BOBEL

Benoît MIRIBEL

Jean-Pascal
THOMASSET

CFDT

Soraya DUBOC

Pascal GUIHÉNEUF

Marie-Hélène MEYLING

Albert RITZENTHALER

CFTC

Eric HEITZ

CGT

Claire BORDENAVE

Fabienne ROUCHY

Fabienne TATOT

CGT-FO

Béatrice CLICQ

Hervé QUILLET

Entreprises

Pierre GOGUET

Catherine GUERNIOU

Nadine HAFIDOU

Gilles VERMOT

DESROCHES

**Environnement et
nature**

Sylvain

BOUCHERAND

Julie MARSAUD

Élodie MARTINIE-
COUSTY

Nicolas RICHARD

Familles

Marie-Josée BALDUCCHI

Non inscrits

Corine BEAUFILS

Organisations

étudiantes et

mouvements de

jeunesse

Evanne JEANNE-ROSE

Outre-mer

Ghislaine ARLIE

Hélène SIRDER

UNSA

Fanny ARAV

5

Table des sigles

ADEME	Agence de la transition écologique
AIE	Agence internationale de l'énergie
APER (loi)	LOI n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables
ASN	Autorité de sûreté nucléaire
CAPEB	Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment
CEE	Certificats d'économies d'énergie
Cumac	Unité de qualification qui définit l'effort réalisé dans le cadre d'économies d'énergie. Placé à la suite du kWh, l'unité servant à mesurer une quantité d'énergie, le Cumac est employé dans le calcul des certificats d'économie d'énergie, ou CEE.
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du ministère de l'Économie
EI	Etude d'impact
EnR	Énergies renouvelables
EPR2	<i>Evolutionary Power Reactor 2</i> , aussi initialement appelé EPR-NM (« Nouveau Modèle »), est un projet de réacteur nucléaire à eau pressurisée de génération III+.
Fit for 55	12 propositions législatives publiées par la Commission européenne en 2021 visant à proposer des actions concrètes pour accomplir les objectifs de l'Union européenne de réduction des émissions GES de 55 % au moins en 2030 par rapport à 1990
GES	Gaz à effet de serre
HCC	Haut conseil pour le climat
MTECT	Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires
PJL	Projet de loi
PPE	Programmation pluriannuelle de l'énergie
RAEF	Rapport annuel sur l'état de la France
RED III	Directive révisée sur les énergies renouvelables (RED III), publiée au le 31 octobre 2023 Elle s'inscrit dans le cadre du paquet climat "Fit for 55" et fixe un objectif contraignant de 42,5% de renouvelables dans la consommation européenne finale d'ici à 2030
RTE	Gestionnaire du réseau de transport d'électricité français
SMR	En anglais : <i>small modular reactor</i> , abrégé en SMR, soit petit réacteur modulaire (PRM) est un réacteur nucléaire à fission, de taille et puissance plus faibles que celles des réacteurs conventionnels
SNBC 2	Stratégie nationale bas-carbone 2019-2023

TRACFIN

Service de renseignement français, chargé de la lutte contre le blanchiment d'argent, contre le financement du terrorisme mais aussi contre la fraude fiscale, sociale et douanière.

6

Liste des principaux travaux du CESE traitant des enjeux energetiques

Avis Face au changement climatique, accélérer une adaptation systémique et juste, rapporté par Soraya Duboc et Nicolas Richard (2023)

Avis Inégalités, pouvoir d'achat, éco-anxiété : agir sans attendre pour une transition juste Rapport annuel sur l'état de la France en 2023, rapporté par Marianne Tordeux-Bitkeur (2023)

Avis Consommation durable : favoriser une économie de la sobriété pour passer de la prise de conscience aux actes, rapporté par Alain Bazot, Julie Marsaud et Marie-Hélène Meyling (2023)

Avis Quels besoins de gouvernance pour les différents usages de la biomasse ? rapporté par Claire Tutenuit et Pascal Férey (2023)

Avis Financer notre stratégie Energie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements, rapporté par Julia Grimault (2023)

Avis Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ? rapporté par Cécile Claveirole (2023)

Avis Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété ? rapporté par Albert Ritzenthaler (2023)

Avis Pour des bâtiments plus durables grâce à une ambitieuse politique de rénovation, rapporté par Didier Gardinal (2022)

Résolution SFEC : quelle gouvernance pour la transition écologique ? rapporté par Pierre Goguet et Juliette Kacprzak (2022)

Étude Quelle place pour le nucléaire dans le mix énergétique français : expérimentation de la méthode de clarification des controverses, rapportée par Sylvain Boucherand et Marie-Hélène Meyling (2022)

Avis Climat, cyber, pandémie : le modèle assurantiel français mis au défi des risques systémiques, rapporté par Fanny Arav et François-Xavier Brunet (2022)

Avis Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ? rapporté par Claire Bordenave et Nicolas Richard (2022)

Avis Face au changement climatique, quelle sylviculture durable pour adapter et valoriser les forêts françaises ? rapporté par Antoine d'Amécourt et Marie-Hélène Boidin-Dubrulle (2021)

Avis Le financement des investissements nécessaires pour l'avenir : enjeux et déclinaison, rapporté par Patricia Blancard et Didier Gardinal (2021)

Avis Climat, neutralité carbone et justice sociale – avis du CESE sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, rapporté par Michel Badré et Claire Bordenave (2021)

Avis Filières stratégiques : définir et mettre en œuvre les priorités, rapporté par Marie-Claire Cailletaud et Frédéric Grivot (2021)

Avis L'impact des infrastructures de réseaux dans l'économie, rapporté par Fanny Arav (2020)

Résolution Accord de Paris et neutralité carbone en 2050, : comment respecter les engagements de la France ? rapportée par Jean Jouzel et Michel Badré (2020)

Avis Climat, énergie et biodiversité : contribution du CESE à la consultation citoyenne, rapporté par Marc Blanc (2019)

Avis Climat-énergie : la France doit se donner les moyens, sur les projets de Stratégie nationale bas-carbone et de programmation pluriannuelle de l'énergie, rapporté par Guillaume Duval et Madeleine Charru (2019)

Avis du CESE sur l'article 1er du projet de loi relatif à l'énergie, rapporté par Guillaume Duval et Jacques Landriot (2019)

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

cece.fr

**Retrouvez le CESE
sur les réseaux sociaux**



lecese.fr

9, place d'Éléna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00

