



Lundi 11 juillet 2016

Contribution pour l'avis du CNTE sur le projet de Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)

La programmation pluriannuelle de l'énergie, qui découle de la loi sur la transition énergétique et doit en décliner les objectifs jusqu'à 2023, a été soumise à consultation le 1er juillet auprès de plusieurs instances, dont le Conseil National de la Transition Ecologique (CNTE). Un avis du CNTE doit être préparé le 13 juillet.

Ci-dessous les principaux points que les ONG et associations souhaitent intégrer dans cet avis.

Mécanisme de suivi et de révision des mesures de mise en oeuvre

La PPE donne un cadre général aux politiques énergétiques de la France. Elle s'appuie sur des trajectoires de consommation et de production prévues. Afin de s'assurer que les mesures proposées permettent effectivement de se mettre sur la trajectoire pour atteindre les objectifs de la loi sur la transition énergétique, un rendez-vous annuel devrait être instauré, avec le CNTE, pour faire le point sur l'évolution des principaux indicateurs de la SNBC et de la PPE et proposer des mesures nouvelles si des écarts apparaissent. L'OCDE propose ainsi dans son récent rapport sur la situation environnementale en France de « mettre en place des mécanismes de révision des mesures de mise en œuvre lorsque les indicateurs annuels de suivi de la PPE et de la SNBC s'éloignent trop des trajectoires ».

Transparence sur les scénarios

Le projet de PPE s'appuie sur des scénarios de consommation et des trajectoires de production. Certaines informations parcellaires sont données dans les documents concernant ces scénarios et les hypothèses retenues. Mais le bouclage complet et précis des données n'est pas présent, ce qui rend difficile une vraie analyse de la PPE. Ainsi, un tableau croisé entre les secteurs d'activités et les sources d'énergie serait en particulier nécessaire. De même, un bilan complet et détaillé sur l'électricité permettrait de mieux comprendre les chiffres donnés en sortie. Nous demandons donc une totale transparence sur les scénarios et sur les bilans énergétiques (consommations, exportations...) qui sous-tendent les objectifs chiffrés de la PPE.

L'un des scénarios de consommation ne respecte pas les objectifs de la loi

Deux scénarios de consommation sont proposés dans le projet de PPE. Si la loi prévoit bien que la PPE s'appuie sur plusieurs scénarios, elle doit pour autant rester compatible avec les objectifs fixés par la loi et la SNBC. Or, seul le scénario « bas » correspondant à AMS2-run2, le scénario de référence de la SNBC, respecte les objectifs de la loi sur la transition énergétique. Le scénario « haut » ne met pas la France sur la bonne trajectoire pour tenir ces objectifs. Il reporte à après 2023 des mesures structurantes, pariant sur un changement des trajectoires au dernier moment et remettant à plus tard le changement de cap. Les fourchettes, notamment pour la production, doivent donc être revues sur la base de scénarios qui soient des variantes différentes pour atteindre les objectifs de la loi et cohérents avec les hypothèses de la SNBC.

Bâtiment

Cette partie est plutôt courte dans les documents et ne permet pas de s'assurer que les mesures proposées seront suffisantes pour l'atteinte des objectifs de la loi (500 000 rénovations par an à partir de 2017, dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes, rénovation de l'ensemble des logements avec étiquette énergie F ou G avant 2025...). L'objectif 2050 étant la rénovation de l'ensemble du parc au niveau BBC, il est encore une fois surprenant de constater que les mesures structurantes soient peu ambitieuses, remettant à plus tard l'action concrète et efficace.

Deux points de vigilance en particulier :

La réglementation thermique pour les bâtiments existants. Obsolète depuis de nombreuses années, sa révision devenait inévitable. Si ce travail est en cours, il est inquiétant de constater que seuls certains textes sont concernés et que les propositions diffusées aux parties prenantes sont pour l'instant incompatibles avec l'ambition de la loi, d'autant que la réglementation thermique sert de socle à plusieurs décrets et arrêtés d'application (décret travaux embarqués, achat public, etc.) de la LTECV : il est donc incontournable d'ouvrir en grand sa révision et d'y introduire un maximum d'ambition.

Il est indispensable de mener une réforme profonde des mécanismes de financement de la rénovation énergétique à disposition des ménages de manière à les simplifier et les faire converger. Un rapport sur ce sujet est prévu par l'article 14 de la LTECV et devait être remis en décembre au Parlement : ce travail n'a à ce jour toujours pas été initié.

Enfin, la promotion des contrats de performance énergétique doit absolument être conditionnée à l'interdiction de cumuler dans un même contrat fournitures et services à l'efficacité énergétique.

Mobilité

La stratégie de développement de la mobilité propre encourage le report modal, mais ne propose pas les mesures suffisantes pour l'atteinte des objectifs. Ainsi, pour les transports du quotidien, un appel à projet pour les transports en commun en site propre (TCSP) devrait être lancé au plus vite, et renouvelé à chaque période de budget carbone. De même nous demandons qu'un appel à projet soit lancé pour les mobilités actives et particulièrement le vélo. Concernant le train, un soutien au développement des lignes intercity et au fret ferroviaire devra être intégré.

Par ailleurs, les objectifs d'efficacité énergétique des véhicules pour 2030 nécessitent de nouvelles réglementations européennes en 2025 que la France devra soutenir.

Enfin, la prise en compte spécifique des ménages précaires doit être intégrée et des mesures spécifiques doivent être ajoutées.

Énergies renouvelables

Alors qu'une récente étude de l'ADEME montre que 830.000 et 900.000 emplois nets seraient créés avec un scénario 100 % renouvelable pour l'électricité en 2050 et que cette option permettrait d'obtenir une baisse de la facture énergétique des ménages, la France reste le mauvais élève de l'Union Européenne dans sa capacité à atteindre son objectif dans ce domaine en 2020.

La loi sur la transition énergétique a fixé un nouveau cadre et des mesures de simplification ont été prises, notamment pour raccourcir les délais de réalisation des projets éoliens, mais le développement des filières peine à redémarrer et les objectifs fixés par la PPE ne seront pas atteints sans mesures supplémentaires.

Les projets éoliens sont toujours freinés par d'autres activités (radars militaires, aviation civile, météo) qui s'entourent de périmètres inaccessibles à l'éolien alors que toutes ces

activités sont compatibles avec un vrai travail de coopération et l'étude de solutions au cas par cas.

Par ailleurs, le cadre des politiques de soutien aux énergies renouvelables reste instable : les tarifs d'achats ont été remplacés par le complément de rémunération pour un certain nombre de filières, mais les arrêtés correspondants ne sont pas encore publiés. De plus, le ministère de l'environnement favorise le mécanisme des appels d'offres, avec un phénomène de dents de scie et un temps politique qui n'est pas celui des acteurs de marché qui ont besoin de régularité. Par ailleurs, les appels d'offres favorisent les acteurs de taille importante et sont difficiles d'accès aux projets citoyens ou aux collectivités.

Quand l'accès aux soutiens est acquis, reste le parcours du combattant du raccordement au réseau de distribution. Les délais restent longs et le coût élevé et surtout difficilement compréhensible pour les porteurs de projet. Un meilleur contrôle de l'opérateur de réseau, et une contribution de sa part au raccordement permettrait d'abaisser ces coûts.

Enfin, le réel déblocage de la finance participative est un levier essentiel pour que les citoyens et les collectivités puissent s'approprier les outils de production d'énergie renouvelable de leur territoire et bénéficier de leurs revenus.

Nucléaire

Le gouvernement ne prévoit pas, dans le projet de PPE, une fermeture de Fessenheim avant l'entrée en fonctionnement de l'EPR de Flamanville, c'est à dire au mieux fin 2018. Il s'agit d'une inversion totale du contenu de la loi sur la transition énergétique, qui rendait initialement le démarrage de l'EPR tributaire de la fermeture de la centrale alsacienne, et non l'inverse. Nous demandons que le Président de la République tienne son engagement, réitéré lors de la conférence environnementale de 2012, de fermer Fessenheim à la fin de l'année 2016.

Concernant le reste du parc, le document précise que la réduction de la production annuelle d'électricité d'origine nucléaire sera de 10 TWh à 65 TWh en 2023. Cette fourchette de réduction est incohérente avec les objectifs de hausse de la production d'électricité d'origine renouvelable et avec l'objectif de 50 % de nucléaire dans la production d'électricité en 2025. Par ailleurs, le document table sur un allongement de la durée de vie de certains réacteurs après 40 ans, ce qui est loin d'être assuré : le mur technique, industriel et financier de la prolongation du fonctionnement des réacteurs constitue un obstacle au moins aussi difficile que la fermeture de réacteurs. Enfin, aucune traduction de cette baisse de production en nombre de réacteurs à fermer n'est effectuée, ce qui ne permet pas à EDF de réaliser son plan stratégique.

Le texte propose également d'étudier l'extension de l'utilisation de combustible MOX à la quasi-totalité des réacteurs. Nous pensons au contraire qu'il est essentiel de mettre un terme à cette stratégie de retraitement au plus vite car les risques associés à ce combustible sont inacceptables. La relance de la filière MOX, qui produit des déchets extrêmement toxiques, ne doit pas servir d'alibi à l'accélération du projet d'enfouissement CIGEO à Bure auquel nous sommes fermement opposés. L'IRSN a déjà indiqué que le passage en MOX des réacteurs de 1300 MW, s'il est techniquement envisageable, demande de nombreuses et grosses modifications matérielles et pose d'importants problèmes sur les études d'accident. La mise en œuvre du MOX dans les réacteurs de 1300 MW n'est en aucun cas atteignable à l'échéance de la PPE et elle est probablement, réglementairement et économiquement, inatteignable. Par ailleurs, le réacteur EPR de Flamanville est autorisé par son décret de création de 2007 à utiliser du combustible MOX. Mais ce combustible n'est absolument pas étudié dans la démonstration de sûreté. L'ASN n'autoriserait pas en l'état le chargement de MOX dans l'EPR. Il faudrait, pour l'autoriser, revoir en y intégrant cette hypothèse toutes les études de sûreté, notamment celles de prévention des accidents graves. Compte tenu des options de conception qui ont été prises, la démonstration avec le MOX n'est en fait plus possible.

Charbon dans la production d'électricité

Le projet de PPE prévoit un arrêt progressif du recours au charbon pour la production d'électricité, par la fermeture progressive de toutes les centrales électriques au charbon ou leur conversion à la biomasse à l'horizon de cette PPE (2023). Si l'arrêt de l'utilisation de charbon pour l'électricité est un élément positif, la reconversion industrielle des centrales et les transitions professionnelles doivent être étudiées en ouvrant des options plus variées et la conversion à la biomasse ne doit pas être mentionnée. En effet, le recours à la biomasse pour des centrales importantes peut poser des problèmes quant à la ressource disponible localement. Le mauvais exemple de la centrale de Gardanne ne doit en aucun cas être reproduit.

La mise en place d'un prix plancher du carbone pour la production d'électricité et son augmentation au fil du temps en France devraient être davantage détaillées dans la PPE (impact sur le calendrier de fermeture des centrales charbon...).

Par ailleurs, l'exemplarité de la France doit être confirmée au travers de l'Etat actionnaire d'entreprises énergétiques ayant des centrales fonctionnant au charbon à l'étranger. Ces entreprises doivent fermer et non vendre leurs centrales, en prenant en compte la réhabilitation des sites et l'accompagnement des salarié-e-s. Un plan de fermeture de ces centrales à l'horizon 2020 doit être proposé immédiatement.

Fiscalité

Une trajectoire pour la composante carbone a été fixée par la loi sur la transition énergétique qui a été confirmée par la loi de finances rectificative. Elle a fixé une valeur carbone de 30,5 €/tCO₂ en 2017, avec une augmentation progressive à 56 € en 2020 et 100 € en 2030. Le prix des combustibles fossiles, qui est actuellement très bas, a rendu le signal prix carbone inefficace. En 2015, les ménages et les entreprises ont pu faire une économie directe de 23 Md€¹.

Afin d'assurer un effet climatique il faut accélérer la montée en régime de la composante carbone en relevant le taux de la composante carbone à 39 €/t CO₂ dès 2017.

Cela permettra également de dégager de nouvelles recettes pour la mise en place des politiques d'une transition écologique juste comme la lutte contre la précarité énergétique et l'accès à une mobilité durable pour tous.

Hydrocarbures

Le projet de PPE stipule que l'exploration et la production d'hydrocarbures n'est pas une priorité en France. Il est important d'aller plus loin, après l'Accord de Paris, et d'acter l'arrêt définitif de l'exploration d'hydrocarbures en France métropolitaine et en outre-mer, dans le but de laisser les fossiles dans le sol. Notamment un moratoire sur les permis de recherche d'hydrocarbures dans les eaux sous juridiction française, y compris sur le offshore profond, doit être instauré. Il s'agit aussi d'abroger de façon effective les 60 permis « dormants » de gaz et huiles de schiste et de mettre un terme aux forages en cours de gaz de couche dans le Nord et l'Est de la France. La réforme du code minier, attendue depuis plusieurs années, doit être menée à terme : elle permettrait aussi à tous les acteurs et citoyens d'y voir plus clair sur la vision politique de la France.

Agrocarburants/Biocarburants

Nous rappelons la nécessité de mettre fin à l'utilisation d'agrocarburants de première génération qui n'ont pas d'effet bénéfique pour le climat, mais, en revanche, ont des impacts négatifs qui ont été maintes fois documentés.

Par ailleurs, fixer un objectif d'incorporation de biocarburants avancés est prématuré tant que les études d'impacts (à la fois environnementaux, sociaux et économiques, de critères

¹ Note de conjoncture de l'INSEE (mars 2016, C.Bortoli et K.Milin) intitulée "Qui a bénéficié de la chute du prix du pétrole ?"

développement durable et d'évaluation des concurrences d'usage) n'ont pas été réalisées. Il n'est donc pas possible, en l'état, de laisser dans la PPE la mention d'un soutien de la France au fait que la Commission européenne autorise des carburants à plus forte teneur en biocarburants, ni l'ajout de nouvelles matières premières que sont les huiles acides, la mélasse et l'amidon (nous savons déjà que la mélasse pose problème car elle est actuellement utilisée pour produire des levures nécessaires à notre alimentation), ni le souhait que les biocarburants avancés bénéficient du dispositif du double compte. Par ailleurs, nous alertons sur le projet de transformation de la raffinerie de la Mède qui augmentera les importations d'huile de palme pour produire des agrocarburants de 1ère génération alors qu'il faudrait qu'il soit mis fin à leur utilisation.

Infrastructures gazières

Alors que nous disposons déjà de plusieurs terminaux méthaniers et d'interconnexions avec nos voisins, la PPE propose d'étudier l'opportunité avant 2018 de développer de nouvelles interconnexions gazières, notamment avec l'Espagne (projet Midcat). Les projections en termes d'évolution de la consommation de gaz fossile, à la baisse, et les infrastructures existantes démontrent qu'une nouvelle interconnexion serait inutile. Les coûts associés étant très lourds (y compris pour les études), nous demandons à ce que soit acté dans la PPE le fait que ce projet est non prioritaire et abandonné. De même que le projet Eridan, projet reliant les Bouches du Rhône à la Drôme, dangereux, coûteux et inutile au vu des autres alternatives.

Importation de gaz de schiste

La PPE fixe parmi ses objectifs de "Rechercher une transparence par les acteurs gaziers de l'origine du gaz naturel et en particulier de la part du gaz de schiste importé afin de permettre à leurs clients d'évaluer correctement leur empreinte environnementale dans le cadre de leur reporting." Au-delà de ce reporting des acteurs de l'énergie, les clients finaux doivent être clairement informés du contenu de l'offre qu'ils auraient choisie et le gouvernement doit prendre une position claire pour refuser l'importation de gaz naturel liquéfié issus de gaz de schiste ou de gaz de couche et bloquer les projets d'extension de terminaux méthaniers de Montoir de Bretagne et Fos-Cavaou qui n'ont aucune justification mais impacteront le bilan GES de la France.

Effacements

L'effacement sera l'un des éléments de flexibilité nécessaires dans la transition énergétique. Pour autant, pour les particuliers, sa mise en œuvre ne doit pas venir aux dépens de mesures de réduction directe de la consommation d'électricité (rénovation thermique, changement de mode de chauffage...) et ne doit pas être financée par les consommateurs.

Mécanisme de capacités

Le mécanisme de capacité est promu alors même que RTE indique que, sur le moyen terme, il n'y a aucun risque sur l'approvisionnement. Ce mécanisme risque de faire payer aux consommateurs la volonté de ne fermer aucune centrale tout en renforçant la position dominante de l'acteur historique.

Précarité énergétique

La précarité énergétique concerne aujourd'hui en France 5,8 millions de ménages, soit 20 % de la population.

La loi prévoit un scénario de rénovation des logements massive et ciblée à partir de 2017, dont la moitié (250 000 rénovation par an) à destination des ménages modestes. Parc HLM mis à part, cela représente 130 000 rénovations par an dans le parc de logements

privé. Si l'augmentation annoncée des objectifs quantitatifs du programme Habiter Mieux est satisfaisante (70 000 logements rénovés en 2016, puis 100 000 par an à compter de 2017), l'attention doit être maintenue et renforcée pour que les ménages les plus précaires puissent eux aussi engager des chantiers de rénovation ambitieux : cela passe par une maîtrise forte de leur reste-à-charge après déduction des aides mobilisables, et par une meilleure lisibilité des aides disponibles à terme.

La mise en place d'un chèque énergie, expérimenté depuis mai 2016 dans 4 départements pilotes, va dans le sens d'une équité accrue entre les ménages qui rencontrent des difficultés de paiement, indépendamment des sources d'énergie qu'ils utilisent. Cependant, le montant moyen du chèque (125 €/an) est tout à fait insuffisant pour atteindre les effets attendus de cette mesure : éviter la privation d'énergie et ses conséquences sur le logement et sur la santé des occupants.

Enfin, les mesures listées précédemment, incitatives ou volontaires, ne permettent d'améliorer qu'à la marge la situation des locataires en précarité énergétique. Rappelons que le programme Habiter Mieux s'adresse en grande majorité aux propriétaires occupants. C'est pourquoi un signal réglementaire fort, au travers d'un décret définissant un critère de performance énergétique minimal à ajouter aux caractéristiques du logement décent, était particulièrement important et attendu. Début juin 2016, sans aucune concertation préalable, un projet de décret dénué d'ambition, peu lisible pour les bailleurs et très éloigné de l'esprit de la loi, a été mis en consultation. Un certain nombre d'associations a vivement réagi pour alerter les parlementaires à ce sujet. Ces mêmes associations resteront très vigilantes pour que le texte adopté, qui en l'état promet le statu quo, respecte à la fois la volonté et les objectifs du législateur : fixer le critère qui obligera les propriétaires louant des passoires thermiques à réaliser les travaux nécessaires à la mise aux normes de leur bien.