



n°51

Octobre
2024

DECRYPTAGE

POLITIQUE DE L'ÉNERGIE QUELQUES PRIORITÉS POUR LE NOUVEAU GOUVERNEMENT

François DEMARCQ - *Ingénieur général des mines honoraire et responsable thématique « énergie » à La Fabrique Ecologique*

Géraud GUIBERT - *Président de La Fabrique Ecologique*

Messages clés

François Demarcq et Géraud Guibert plaident pour la mise en place d'une planification écologique et énergétique. Ce sujet a déjà été évoqué à plusieurs occasions mais peine à se traduire par des mesures concrètes absolument nécessaires pour espérer atteindre nos objectifs écologiques.

Les auteurs proposent ici plusieurs leviers d'action dont la diminution assumée de l'élevage, la transition vers les véhicules électriques, la priorité à la rénovation dans le secteur du bâtiment ou encore la taxation des voyages en avion.

Introduction

Le nouveau Premier ministre a évoqué à plusieurs reprises la nécessité de contenir la dette écologique. Il a annoncé dans sa déclaration de politique générale la reprise immédiate des travaux de planification écologique. Mais ces mots, à tonalité positive, seront sans vraie portée s'ils ne se traduisent pas par des décisions concrètes, en particulier sur la politique énergétique. L'Assemblée Nationale, où il n'y a pas aujourd'hui de majorité, pourrait jouer un rôle clé dans ce processus.

I. La mise en œuvre de la planification écologique

La loi énergie-climat de 2019¹ avait fixé au 30 juin 2023 la parution d'un ensemble de documents de planification énergie-climat. Une loi de programmation, porteuse de la stratégie française pour l'énergie et le climat (SFEC), devait être votée avant que le gouvernement n'arrête réglementairement :

- une stratégie nationale bas-carbone (SNBC), indiquant une trajectoire vers la « neutralité carbone » (ou le « zéro-net émissions ») en 2050 et fixant des « budgets carbone » aux différents secteurs jusqu'en 2035,
- une programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) valable jusqu'à cette même date
- et un plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC).

Une stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat (SNANC) doit également s'y ajouter.

Les travaux techniques sont avancés et on en trouve une synthèse dans le Plan national intégré énergie-climat² transmis à la Commission européenne par le gouvernement démissionnaire de Gabriel Attal en juin 2024. Quelques consultations publiques ont été organisées sur la SFEC, à partir de documents intermédiaires établis sous l'égide du secrétariat général à la planification écologique (SGPE). Mais les précédents gouvernements ont renoncé à présenter un projet de loi de programmation compte tenu de l'absence de majorité dans la précédente Assemblée Nationale. Des propositions de loi ont été déposées par certains groupes de députés ou sénateurs pour pallier ce manque ; le Sénat vient d'approuver un texte, dont la cohérence avec ces travaux et avec les règlements européens issus du Pacte vert³ n'est pas assurée. En tout état de cause, tous les documents prévus restent à publier et à approuver.

La parution d'une PPE et d'une SNBC par décret serait probablement possible, même sans nouveau cadrage législatif préalable (les règlements européens encadrant désormais l'exercice), mais cela serait regrettable au vu de l'importance politique de ces sujets. Le plus important est que les corps intermédiaires, les forces politiques et le grand public puissent en débattre⁴.

¹ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat

² Plan national intégré énergie-climat de la France – mise à jour juin 2024 – disponible sur le site de la Commission européenne (FRANCE – FINAL UPDATED NECP 2021-2030 (French) juin 2024.pdf)

³ Ou « Green Deal » en langue anglaise

⁴ La loi énergie-climat de 2019 a introduit une dérogation au code de l'environnement pour écarter l'obligation d'un débat public organisé par la Commission nationale du débat public (CNDP) sur la PPE et la SNBC (compte tenu du débat parlementaire sur la loi de programmation...). Seule une « concertation » est prévue, qui doit se

La parution des textes fixant les paramètres de la planification énergétique est en tous cas essentielle. Les branches industrielles, celles du secteur de l'énergie mais aussi les industries d'équipement et toutes les entreprises consommatrices d'énergie, ont notamment besoin de connaître ce qui est attendu d'elles aux différentes échéances pour contribuer à la neutralité carbone, et le cadre dans lequel elles évolueront dans les prochaines années. **Le rythme de développement des différentes sources d'énergie renouvelables** en est l'exemple le plus emblématique car la PPE va directement déterminer les volumes et les calendriers des appels d'offres auxquels les développeurs répondent et donc les besoins de production des équipements industriels correspondants (cf. les pales et nacelles pour l'éolien en mer, etc.). Il est aussi indispensable de **fixer les objectifs des politiques prioritaires**, notamment dans les secteurs du **bâtiment** (cf. MaPrimeRenov), des **transports** (véhicule électrique) et de **l'industrie** (décarbonation), et de réaffirmer concrètement à cette occasion la sobriété comme levier de la transition.

Il demeure néanmoins **nombre d'incertitudes et d'hésitations sur le contenu de l'exercice**. Des arbitrages politiques délicats seront certainement encore nécessaires. De nombreux usages pourront être progressivement électrifiés pour éliminer les combustibles fossiles, mais pas tous, et le débat est donc loin de ne porter que sur la meilleure manière de produire de l'électricité. Des questions importantes concernent notamment la ressource disponible en biomasse et donc la place du gaz et des consommations de biocarburants de l'aviation⁵, ainsi que l'avenir de nos puits de carbone naturels (forêt, agriculture) et le maintien de la biodiversité.

Les grandes options d'avenir devraient aussi être arrêtées pour notre **agriculture** et une nouvelle **politique alimentaire** : au-delà de l'objectif de souveraineté alimentaire, l'agriculture est en effet appelée à contribuer à la fourniture d'énergie et au stockage de carbone dans les sols, tout en améliorant la biodiversité sur nos territoires. La baisse de l'élevage, aujourd'hui subie, devrait être la conséquence assumée - et accompagnée pour les éleveurs concernés et les filières - d'une alimentation qui s'oriente vers plus de végétal, avec de nombreux bénéfices en termes de santé publique⁶. Tout en protégeant strictement les prairies permanentes, cette évolution permettrait de libérer progressivement plusieurs millions d'hectares de terres arables aujourd'hui affectées à l'alimentation du bétail, favorisant ainsi la pénétration de l'agriculture biologique, le développement des haies et autres zones à vocation écologique ainsi que celui des cultures domestiques de légumineuses, de fruits et légumes et de cultures pérennes à vocation

traduire par une période de consultation en ligne sur les projets, annoncée désormais pour les mois de novembre et décembre 2024.

⁵ La ressource en biomasse exploitable est en effet limitée et même en régression en forêt compte tenu des effets délétères qu'y produit le changement climatique (sécheresses, tempêtes, attaques d'insectes, incendies). L'objectif d'un gaz (méthane) 100 % renouvelable en 2050 – il est aujourd'hui fossile à 97 % - suppose une utilisation massive de biomasse (agricole avec la méthanisation et forestière avec la pyrogazéification) et la décarbonation de l'aviation passe de manière incontournable par les biocarburants de 2ème génération qui dépendent des ressources forestières. La prudence est de mise quant aux méthodes de gestion permettant d'adapter notre forêt au changement climatique (notamment par la conversion à de nouvelles essences) et sur la croissance possible des prélèvements. En corollaire devrait s'imposer une grande sobriété des usages qui en dépendent, et notamment une politique affirmée de limitation du trafic aérien.

Le lecteur pourra se référer à la note de LFE : « Les bioénergies : quelle place dans la transition énergétique ? » - décembre 2023

⁶ Voir notamment la note de La Fabrique écologique « Les prairies et l'élevage des ruminants au cœur de la transition agricole et alimentaire » - octobre 2022

énergétique⁷. **Ces orientations devraient en toute logique être d'abord tracées par la future loi d'orientation agricole** dont le gouvernement reprend la préparation, puis être traduites plus en détail dans la future SNANC. Pour assurer la cohérence des exercices, celle-ci devrait être élaborée conjointement avec la SNBC.

Le gouvernement pourrait se fixer comme objectif d'approuver le « paquet » des documents évoqués ci-dessus d'ici le printemps 2025, en assurant leur cohérence d'ensemble sur la base des enseignements tirés des indispensables phases de concertation, qui doivent s'effectuer sur la base de projets précis.

D'ici là, les prises de position de la France au sein des institutions européennes et lors de la COP 29 « climat » à Bakou devront refléter un haut niveau d'ambition : notre pays est particulièrement attendu dans la discussion sur l'objectif de 90 % de réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre (GES) de l'Union à l'horizon 2040, proposé par la Commission.

II. Les décisions indispensables pour le court terme

Les émissions de CO₂ de la France ont enfin décliné à un rythme significatif depuis la crise énergétique de 2022. Mais rien n'est définitivement acquis, alors que les évolutions entamées s'essouffent : (i) la vente des véhicules électriques donne des signes de faiblesse, dans le contexte d'une baisse relative des prix du pétrole et des appels de certains⁸ à repousser au-delà de 2035 la fin de la vente des véhicules thermiques ; et (ii) la rénovation énergétique des bâtiments n'a pas pris le relais de la construction neuve (en berne) et le secteur du bâtiment souffre ; les budgets de MaPrimeRénov ne sont pas totalement consommés, sur fond d'hésitations entre la priorité aux rénovations « globales » ou « performantes » et les « mono-gestes » plus accessibles.

Dans la situation actuelle des comptes publics, le projet de budget 2025 ne fait pas la part belle à la transition énergétique⁹, ce qui est regrettable pour le présent et l'avenir. Tout en tenant compte de l'exigence d'efficacité budgétaire, **il est indispensable de garantir au minimum la poursuite des politiques engagées les plus critiques.**

Pour parvenir à ce résultat, **un ciblage plus important des financements vers les populations les moins favorisées** mérite d'être mis en place. Ceci est particulièrement applicable au véhicule électrique, pour lequel il faut reconduire et fortement amplifier en 2025 l'opération « Leasing à 100 € par mois ». Placée sous conditions de ressources, cette opération – réalisée une première fois avec un grand succès au début de 2024 puis interrompue faute de budget - est une mesure de justice sociale pour aider les prisonniers de la « mobilité contrainte », qui permet en outre d'orienter le marché vers les véhicules électriques les moins lourds et de petite taille ; pour financer la mesure, il ne faudra pas reculer devant une éventuelle réduction des aides à certains autres véhicules électriques et une augmentation du malus au poids pour tous les véhicules.

⁷ Voir la note de La Fabrique écologique « Les bioénergies : quelle place dans la transition énergétique ? » - *op.cit.*

⁸ Notamment les euro-députés allemands de la CDU (PPE)

⁹ Une partie du débat sur le projet de budget porte sur le volet « recettes », et notamment sur la taxation de l'électricité et du gaz (accises). Il est focalisé sur des considérations de court terme, alors qu'il mériterait une vision historique de l'évolution des prix et des accises. Il ignore par exemple le fait que ces prélèvements ont été à l'origine mis en place pour couvrir les charges de service public de l'électricité puis du gaz (soutien aux énergies renouvelables, péréquation tarifaire et mesures d'ordre social). Il serait souhaitable que cette réflexion s'effectue sur une base pluriannuelle, en intégrant bien sûr le « contenu carbone » des différents vecteurs énergétiques.

Dans le secteur du bâtiment, la rénovation doit rester une priorité essentielle pour assurer la santé économique du secteur. La lutte contre les fraudes aux aides publiques (MaPrimeRénov) et privées (certificats d'économies d'énergie) doit être encore intensifiée, mais il faut assurer la pérennité et le développement de ces dispositifs dans lesquels les usagers (habitants, artisans, etc.) doivent pouvoir placer leur confiance, sans créer d'à-coups dommageables par des réformes trop fréquentes (la priorité pour les rénovations globales doit être poursuivie par l'incitation et l'information). Une pression claire doit être maintenue sur les propriétaires de « passoires énergétiques », à travers les interdictions de location phasées, même si les difficultés spécifiques aux appartements en copropriété méritent un examen sérieux.

Un élément essentiel des politiques engagées concerne l'électrification des usages de l'énergie¹⁰ mais il est nécessaire d'agir aussi sur les autres moyens de nous libérer des combustibles fossiles. Le développement des réseaux de chaleur alimentés par des énergies renouvelables « thermiques » (biomasse, géothermie, solaire), par la récupération de « chaleurs fatales » industrielles ou par des combustibles de récupération, est aidé par **le Fonds chaleur de l'ADEME** : ce dernier ne doit pas être freiné.

S'agissant de la biomasse, et en cohérence avec les orientations de long terme tracées ci-dessus, il est proposé de fixer des conditions écologiques strictes aux projets industriels faisant appel à d'importantes ressources forestières (pyrogazéification, biocarburants de 2ème génération, etc.), comme d'ailleurs aux programmes de conversion des peuplements ou d'intensification des exploitations. Pour clarifier à terme les options de gestion forestière et l'intérêt des différentes filières de valorisation, les budgets de la recherche et des expérimentations doivent en parallèle être augmentés sur ce domaine. Il faut aussi poursuivre le développement rapide de la méthanisation, surtout agricole, tout en en assurant un contrôle environnemental strict.

Pour dégager des ressources nouvelles nécessaires au financement de ces politiques, **il est logique et juste d'augmenter sensiblement les prélèvements fiscaux qui pèsent sur l'usager de l'avion**. Le kérozène est encore largement détaxé, alors que l'avion est de loin le mode de transport le plus émetteur en CO₂ et que seule une partie minoritaire – la plus aisée - de la population fait appel au transport aérien et a de ce fait une empreinte climatique très supérieure à la moyenne. Outre des recettes additionnelles, cette mesure doit permettre de freiner un peu la croissance non soutenable du secteur, au profit de réunions en visioconférence pour les entreprises et d'un tourisme plus durable !

Enfin, le marché de l'électricité mérite des décisions significatives. Après les angoisses de 2022 sur la sécurité de notre approvisionnement électrique et les prix totalement excessifs liés au marché du gaz au début de la guerre en Ukraine, le retour à un fonctionnement correct de notre parc nucléaire, une bonne hydraulité et la montée en puissance des énergies éolienne et surtout solaire ont permis à notre pays de redevenir fortement exportateur. De fait, les nouveaux usages de l'électricité en remplacement de consommations d'origine fossile doivent être encouragés.

Cependant, sur le marché de gros de l'électricité, les prix deviennent souvent négatifs, ce qui conduit à arrêter partiellement nos productions nucléaire et renouvelable (et constitue un gaspillage d'énergie bas carbone), alors qu'à d'autres moments les centrales à gaz doivent fonctionner davantage pour satisfaire la demande. **Il est donc indispensable d'encourager**

¹⁰ et, s'agissant de certains usages industriels et de la mobilité lourde, l'utilisation d'hydrogène produit par électrolyse

davantage le pilotage de la demande d'électricité¹¹. Cela concerne notamment la recharge des véhicules électriques (et le V2G¹²), le pilotage fin des températures des bâtiments chauffés (ou rafraîchis) à l'électricité, et la différenciation de la tarification en fonction des périodes de consommation. Pour assurer la flexibilité du système électrique dans le contexte de production d'énergies renouvelables non pilotables, ces solutions, certes partielles, sont aujourd'hui moins chères et plus écologiques que le développement massif du stockage par batteries fixes, qui consomme notamment des matières premières. Pour rendre possibles cette évolution, il faut notamment développer les contrats de fourniture à prix « dynamiques »¹³ et, dès le printemps 2025, introduire les « heures creuses méridiennes » dans les tarifs réglementés de vente¹⁴.

Conclusion

Le risque de « détricotage » des politiques climatiques et énergétiques engagées aux niveaux européen et français depuis l'accord de Paris est bien réel, dans les contextes politiques actuels à Bruxelles, Strasbourg et Paris. Il appartient aux femmes et aux hommes politiques responsables – et qui se proclament comme tels – d'être à la hauteur des crises écologiques en cours en maintenant fermement le cap et le niveau d'ambition, tout en sachant ajuster si nécessaire les mesures prises pour que les peuples, demandeurs de justice et de considération, puissent s'y reconnaître.

¹¹ Il s'agit tout à la fois de réduire les périodes de sous-consommation d'énergies décarbonées disponibles et d'éviter les pointes de consommation (où le contenu carbone est maximum et les prix élevés), en modulant les appels de puissance en fonction de l'état du système électrique.

¹² V2G = Vehicle to Grid (ou recharge bidirectionnelle). Il permet d'apporter provisoirement en soutien au réseau l'électricité stockée dans les batteries des véhicules électriques. Le V2G permettra à terme de valoriser dans l'intérêt collectif l'investissement important dans les batteries consenti par les acheteurs de véhicules électriques ; en limitant l'investissement dans des parcs de batteries fixes consommatrices de matières premières, il représente un choix de sobriété et de résilience.

¹³ Ces contrats comportent des plages horaires associées à différents tarifs entre lesquels le choix pourrait être fait la veille pour le lendemain en fonction de l'état prévu du système électrique, reflété par les prix sur le marché de gros. Un encadrement réglementaire viserait à protéger le consommateur contre des variations excessives ou non transparentes des prix.

¹⁴ Les tarifs heures pleines/heures creuses aujourd'hui proposés aux consommateurs placent en général les huit heures creuses entre 22 h ou 22 h 30 et 6 h ou 6 h 30. Il s'agirait de généraliser une pratique déjà en vigueur dans le Midi de la France où des heures creuses sont placées aux heures d'ensoleillement maximum.