

Note de positionnement projet de loi relatif à « l'accélération des énergies renouvelables »

Qui est le Cérémé ?

Le [Cérémé](#) est un think tank créé en mars 2020. Il s'est fixé pour mission sociale d'alerter l'opinion publique et les responsables du pays sur les enjeux fondamentaux associés à la stratégie de la France et de l'Union Européenne à l'égard du mix énergétique, et de convaincre les décideurs de la nécessité de mettre en œuvre des approches rationnelles et mesurables fondées sur la raison.

Organisation à but non lucratif et indépendante, le Cérémé défend l'intérêt général de la France dans ses choix de politique énergétique sur la base d'analyses chiffrées, de calculs vérifiables et d'idées validées par les meilleurs experts du secteur de l'énergie.

Le projet de [loi sur l'accélération des énergies renouvelables](#) suscite de multiples critiques tant de la part d'experts du secteur de l'énergie que du Conseil d'Etat, de la CNTE et de la CNPN. La présente note vise à vous présenter l'analyse que porte le Cérémé sur ce texte.

I- Un titre du projet de loi inadapté

En focalisant l'objet et le titre du texte présenté sur les électricités renouvelables intermittentes et le biogaz, le gouvernement s'abstient de toute possibilité de les comparer avec les autres productions présentes dans le mix actuel, à l'aune de quatre critères : prix, sécurité d'approvisionnement, contribution à la décarbonation et protection de l'environnement.

Ce faisant, le gouvernement commet une erreur manifeste d'appréciation.

En effet, et quoique faisant référence dans l'exposé des motifs aux engagements du Président de la République à Belfort (10 février 2022), le projet de loi en occulte la composante nucléaire. Compte tenu des capacités de décarbonation dont le nucléaire est porteur, le projet de loi ne peut raisonnablement pas oublier de créer les conditions permettant au nouveau programme industriel nucléaire de série de se déployer au plus vite et avec la plus grande efficacité, l'importance quantitative de ce programme restant alors à définir dans le cadre de la SFEC 2050. En outre, ce texte qui traite des énergies renouvelables intermittentes et du biogaz exclut les vecteurs qui sont le plus susceptibles de contribuer à l'objectif de décarbonation, outre le nucléaire, en particulier la chaleur renouvelable.

Un titre plus adapté devrait donc faire référence aux **énergies décarbonées ou bas carbone** et non pas aux seules énergies renouvelables (dans la suite du texte : EnR).

II- Quatre oublis dans l'exposé des motifs

1. Aucune mention de la faible part de responsabilité de la France dans les émissions Monde de GES

La part de la France dans les émissions de GES, incluant le CO₂, dont il faut rappeler que si elle se limite à 0,95% en approche " inventaire national " s'approche des 2% en " empreinte carbone " incluant les produits fabriqués à l'étranger et leur logistique.

Rappelons à ce propos que la France représente 3% du PIB mondial (2020).

La France, l'un des pays les plus performants dans la lutte contre les émissions de CO₂, ne peut couvrir par ses seules actions les errements de pays dont l'empreinte carbone est particulièrement élevée tels que les Etats-Unis, la Chine voire l'Allemagne.

2. Aucune courbe prévisionnelle d'évolution des besoins en électricité entre 2022 et 2050

Seul est affiché l'objectif pour 2050.

Pourtant, identifier et caractériser les principaux jalons tels que 2035 (niveaux de consommation attendus, moyens de production disponibles) est un levier essentiel pour mettre en lumière le degré réel de l'urgence invoquée.

Or, il est avéré que l'électrification des usages, processus indispensable si l'on veut réussir la décarbonation de notre industrie, commencera à produire des effets significatifs à partir de 2035 seulement. Ainsi, l'urgence invoquée n'est pas prouvée.

On ne peut en conséquence que s'étonner de ce que ce texte ne prenne pas en compte l'engagement pris par le Président de la République d'étaler jusqu'en 2050 le projet de doubler la puissance éolienne terrestre installée, en privilégiant les augmentations de puissance (*repowerings*).

3. Aucune référence à l'existence d'études alternatives aux études officielles

Quelques études de référence dont les conclusions diffèrent des études officielles telles que les *Futurs énergétiques 2050* de RTE ont, elles aussi, vocation à être portées au débat public. Ainsi en est-il des études réalisées par le Céréme et modélisées par le cabinet européen Roland Berger¹.

4. Oubli de solutions renouvelables non intermittentes contribuant à la décarbonation

Dans la version présentée en conseil des ministres le 26 septembre, il a heureusement été réintégré les réseaux de chaleur et de froid renouvelables initialement oubliés, qui présentent l'avantage de reposer sur des logiques de proximité ne faisant pas appel à de coûteux réseaux de raccordement. Il manque cependant les activités de captage du carbone.

¹ <https://cereme.fr/wp-content/uploads/2022/04/Rapport-Roland-Berger-scenario-du-Cereme.pdf>

III- Quatre affirmations éminemment discutables dans l'exposé des motifs

1. Affirmation selon laquelle les productions d'origine renouvelable sont les moins coûteuses

En réalité, les renouvelables intermittents figurent parmi les productions d'électricité les plus coûteuses² quel que soit le périmètre de coûts considéré : avec ou sans les Coûts Systèmes et les coûts environnementaux.

2. Affirmation selon laquelle les énergies renouvelables sont un choix écologique

Or, du moins en France dont l'électricité est décarbonée à 92% et à tout le moins depuis la fermeture de l'essentiel des centrales charbon-fuel fin 2019, les énergies renouvelables intermittentes ne contribuent pas à décarboner notre électricité.

En outre, elles ont un impact environnemental qui n'est plus accepté (paysages et patrimoine, biodiversité, cadre de vie) comme cela a été publiquement reconnu par le Président de la République, à Pau le 14 janvier 2020, puis à Belfort le 10 février 2022.

L'éolien et le solaire, intermittents par nature, ont recours aux énergies fossiles pour les compléter, contrairement à l'hydraulique qui est une énergie renouvelable pilotable.

3. Affirmation selon laquelle la France est en retard sur les EnR

La France n'est pas en retard sur ses objectifs de décarbonation, grâce à son électricité qui est décarbonée à 92%.

Sont en revanche très fortement en retard les pays tels que l'Allemagne qui ont commis l'erreur d'investir massivement dans les énergies renouvelables intermittentes. Celles-ci sont en effet couplées à des productions d'origine fossile - gaz et charbon - afin de pallier leur intermittence.

Il est démontré dans le tableau ci-dessous³ que les pays ayant réduit ou supprimé leur nucléaire et investi massivement dans les EnR intermittentes, en couplant celles-ci aux électricités fossiles, ne parviennent pas à décarboner leur électricité :

en % du total	sur les 5 dernières années (60 mois), % de l'électricité disponible provient de :											intensité carbone	
	éolien	solaire	total EnR intermittentes	hydraulique	nucléaire	biomasse	total électricités décarbonées	gaz	fuel	charbon	total électricités fossiles		total électricités pilotables
Allemagne	21,1%	8,6%	29,7%	2,9%	12,1%	8,4%	53,1%	9,7%	0,6%	27,8%	38,1%	61,5%	341 g
France	6,6%	2,6%	9,2%	10,6%	67,2%	1,4%	88,4%	6,1%	0,3%	0,8%	7,2%	86,4%	56 g
Royaume-Uni	18,1%	3,9%	22,0%	1,9%	16,1%	7,1%	47,1%	39,8%	0,0%	1,8%	41,6%	66,7%	267 g
Danemark	32,5%	2,6%	35,1%	0,0%	0,0%	7,4%	42,5%	5,0%	0,3%	12,6%	17,9%	25,3%	251 g
Pays-Bas	14,0%	7,0%	21,0%	0,0%	3,1%	0,0%	24,1%	54,2%	1,1%	8,2%	63,5%	66,6%	394 g
Espagne	22,5%	9,7%	32,2%	12,4%	20,6%	2,5%	67,7%	23,5%	0,5%	2,0%	26,0%	61,5%	166 g
Suède	15,3%	0,1%	15,4%	43,0%	29,8%	0,0%	88,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	72,8%	35 g

A l'inverse, la France et la Suède qui ont limité leurs EnR intermittentes sont les bons élèves de l'Europe en matière d'électricité décarbonée.

² [https://cereme.fr/wp-content/uploads/2022/06/Comparaison des coûts complets de production.pdf](https://cereme.fr/wp-content/uploads/2022/06/Comparaison_des_coûts_complets_de_production.pdf)

³Source : <https://app.electricitymaps.com/map> (août 2022)

4. Affirmation selon laquelle les procédures applicables en France sont lourdes

Non seulement la preuve n'en est pas apportée, mais cette affirmation ignore qu'en réalité la qualité d'une procédure environnementale se mesure non pas par sa durée mais uniquement par le niveau de protection effectif qu'elle garantit aux intérêts constitutionnels prioritaires : l'environnement et la santé.

Le Conseil d'Etat a exprimé dans son avis du 22 septembre un désaccord à ce sujet, désaccord se rapportant aux recours contentieux.

S'appuyant sur les points précédents, l'exposé des motifs affirme l'**urgence** à accélérer les EnR, qui est cependant d'autant moins avérée que l'électricité en France est déjà décarbonée à 92%. En réalité cette présentation des enjeux est une construction artificielle, dont tout donne à penser qu'elle a pour origine les injonctions émanant de la filière EnR et de la Commission européenne. La Commission européenne a émis au printemps 2022 un projet de directive REPowerEU, qui prétend (1) présumer un intérêt public supérieur des EnR à fin explicite de leur faire bénéficier d'une dispense d'évaluation environnementale ; (2) obliger les Etats membres à définir des zones propices à leur déploiement à fin explicite d'autoriser la destruction d'espèces protégées. Par ce projet, fortement contesté au sein de l'UE la Commission ne respecte pas les principes applicables à une compétence partagée (l'énergie en fait partie), principes mentionnés notamment à l'article 5 du Traité de l'UE : subsidiarité, proportionnalité, et neutralité technologique.

Ainsi :

- L'urgence à accélérer sur les EnR intermittentes n'est pas démontrée.
- Les données économiques et écologiques présentées dans l'exposé des motifs à l'appui d'une décision publique essentielle sont contestables, et contestées.
- La France est en droit de raisonner dans le sens de ses propres intérêts, qui ne sont pas contraires aux intérêts de la planète ni de l'Union européenne.

Aussi l'exposé des motifs du projet de loi aurait mérité une réécriture complète.

IV- Une temporalité floue

Le texte présenté en conseil des ministres clarifie les dispositions ayant un caractère temporaire de 48 mois : le Titre I, les articles suivants relevant d'effets permanents.

Mais ces dispositions ne sont pas logiques. En effet, il est, par exemple, difficile de comprendre comment le juge pourrait admettre un intérêt public majeur pendant 48 mois, puis le rejeter par la suite.

V- Une absence étonnante : l'évaluation environnementale

Il manque au projet de loi une évaluation environnementale complète et de qualité, telle qu'exigée par les directives européennes et confirmée de manière constante par la Cour de Justice de l'Union Européenne.

L'étude d'impact de 193 pages présentée ne peut en aucune manière être qualifiée d'évaluation environnementale, car le seul enjeu environnemental qui s'y trouve effectivement mentionné concerne nos objectifs de décarbonation pour 2050. Aucun autre enjeu environnemental (paysage, patrimoine matériel et immatériel, cadre de vie, santé) relevant de la Charte de l'Environnement ne s'y trouve mentionné, alors que les dispositions proposées induisent des régressions environnementales durables.

Le Conseil d'Etat dans son avis précité émet une critique forte à ce sujet.

Ainsi, le gouvernement devrait avant toute chose produire une évaluation environnementale en bonne et due forme à l'appui de ce projet, évaluation environnementale qui bénéficiera alors également aux travaux qui ont été engagés sur la PPE 2023-2033.

VI- Quelques progrès de procédure

Il apparaît une volonté de faire davantage participer le public en phase amont de la procédure. C'est un souci louable, qui cependant n'a de sens que si deux conditions sont réunies : (1) si les avis émis par le public ont une chance réelle d'être pris en compte ; (2) si le dossier à ce stade précoce est complet, sans quoi le public n'émettra pas d'avis ayant le moindre sens.

VII- Des textes inappropriés, aux risques environnementaux élevés

Parmi lesquels, pour ne citer que les principaux :

a. Un détricotage des dispositions du code de l'urbanisme (article 3)

Cet article confère un avantage inouï aux EnR consistant à s'asseoir sur les dispositions d'urbanisme existantes qui s'opposeraient aux implantations de renouvelables, tant éolien que PV au sol :

- exit les PADD et donc SCoT et PLUi
- réduction des espaces boisés classés
- changement d'affectation des parcelles, notamment des parcelles agricoles

Ce n'est pas acceptable : rien ne vient justifier un avantage aussi outrancier.

b. Une simplification inappropriée des procédures pour le photovoltaïque sur terres agricoles, pastorales ou forestières (titre II)

L'Ademe a chiffré le potentiel des friches et délaissés, terres déjà artificialisées, à 53 GW en 2019. En mars 2022 elle a produit une étude complémentaire contredisant son étude de

référence, sous la pression explicite de la filière EnR estimant que les petites friches de moins de 1,5 ha ne sont pas assez rentables, et a ramené ce potentiel à 8GW.

Cette simplification des procédures est inappropriée au regard des enjeux écologiques. Elle devrait donc être retirée.

Elle pourrait plus utilement être remplacée par une obligation faite aux opérateurs d'investir toutes les friches industrielles et les délaissés (routiers, ferroviaires) ainsi que le potentiel en combrières et toitures. Quant aux microsolutions concourant spécifiquement à l'agriculture (vignes, maraîchage), elles pourraient être traitées au cas par cas sur présentation d'un bilan environnemental adapté.

⇒ La proposition du Céréme :

Introduire dans le texte une obligation d'utiliser en priorité les sols déjà artificialisés et non renaturables tels que friches industrielles et délaissés.

c. La reconnaissance aux EnR intermittentes d'un intérêt public majeur

Certains projets EnR intermittentes seraient présumés satisfaire à la condition relative à l'existence d'une RIIPM (raison impérative d'intérêt public majeur), l'une des conditions à remplir pour leur délivrer une autorisation de déroger à l'interdiction de destruction d'espèces protégées.

Ainsi, seraient supprimées les protections apportées à la faune et à la flore face aux promoteurs des EnR Intermittentes et ce de façon permanente puisqu'ici la rédaction présentée ne comporte pas de limitation dans le temps.

Cet article 4 est contraire à l'article 5 de la Charte de l'Environnement « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attribution, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ».

D'autant plus contraire que, comme il a été vu plus haut, il est avéré que :

- (1) les EnR intermittentes ne décarbonent pas notre mix électrique, du moins en France métropolitaine.
- (2) elles ne garantissent pas notre sécurité d'approvisionnement.
- (3) elles ne sont pas compétitives.
- (4) elles ne respectent pas l'environnement.

Les EnR intermittentes ne répondant ainsi à aucun des 4 critères cumulatifs de l'intérêt public majeur, les pouvoirs publics ne sont nullement fondés à proclamer un tel niveau d'intérêt.

D'ailleurs, « réputés » laisse entendre que ce n'est pas démontrable ni démontré. Cette disposition RIIPM qu'aucune démonstration rationnelle ne vient étayer doit donc être retirée : les EnR sont tout sauf d'intérêt public majeur, sauf démonstration inverse au cas par cas relevant du juge in fine, dans certains contextes tels que certaines îles électriques. C'est ce qu'exprime le Conseil d'Etat dans son avis précité.

Il convient quoi qu'il arrive de maintenir le principe que les incidences sur la faune et la flore, et par extension des autres incidences sur l'environnement (paysages, patrimoine, cadre de

vie et santé) doivent être examinées projet par projet, sans présomption d'intérêt public majeur.

La suite est plus intéressante puisqu'elle dit que les projets seront d'intérêt public majeur s'ils satisfont à des conditions définies par décret en Conseil d'Etat => le Céréme propose que ces conditions soient les suivantes :

1. contribuer à la décarbonation
2. contribuer à la sécurité d'approvisionnement et donc à notre indépendance énergétique
3. être compétitifs
4. respecter l'environnement

d. Simplifications de procédures applicables à l'éolien en mer (titre III)

Le texte proposé ne manifeste aucun souci de prévention des impacts sur les milieux marins et sur la ressource halieutique.

Le gouvernement serait mieux inspiré d'appliquer la résolution du Parlement européen du 7 juillet 2021⁴ et de surseoir à statuer sur de nouveaux projets éoliens marins tant que n'aura pas été acquise l'assurance raisonnable, par des études environnementales appropriées, que ces projets sont sans impact écologique négatif.

A titre subsidiaire, les projets éoliens marins devraient faire l'objet d'études environnementales poussées et être éloignés d'au moins 25 miles nautiques pour pallier leurs impacts paysagers.

⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-07-07_FR.html#sdocta12

CONCLUSION

1. L'ordre réel des urgences est inversé par projet de loi, qui place au premier rang la production d'énergies renouvelables intermittentes alors qu'une priorité plus efficace est de relancer la production d'énergie nucléaire totalement décarbonée, moins coûteuse et garante de la souveraineté nationale dans ce domaine fondamental. Ainsi que la chaleur renouvelable.
2. Le projet méconnaît les engagements du Président de la République destinés à réellement consulter et prendre en compte l'avis des populations et des élus locaux.
3. Le projet sacrifie au développement des EnR intermittentes la protection de l'environnement et de la santé. La nécessité de prendre en compte la protection de l'environnement et de la santé est constitutionnellement consacrée par :
 - + La Charte de l'Environnement, et notamment par ses articles 1 (« *chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ») et 6 (« *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* »).
 - + La décision du Conseil Constitutionnel du 12 août 2022 selon laquelle « *la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation* » et « *les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins* ».

La législation environnementale existante issue de nos lois fondamentales ne doit pas être considérée comme un obstacle à la transition énergétique : au contraire elle témoigne de tout ce qu'il importe de préserver pour protéger l'avenir des générations futures.

Il faut donc prendre le temps de travailler ces questions complexes en **veillant à s'appuyer à la fois sur une évaluation environnementale de qualité et sur une évaluation économique incontestable** des solutions proposées.

Aucune urgence n'étant avérée, il est indispensable que le projet de loi présenté :

- + se cantonne aux dispositions de progrès qu'il peut contenir ici ou là, ou à des dispositions réellement préparatoires à la SFEC 2050 et d'une PPE 2023-2033 qui, peut-on espérer, sauront concilier durablement l'énergie et l'environnement ;
- + comporte également des dispositions concourant à alléger les contraintes de procédures portant sur des énergies décarbonées alternatives, telles que le nucléaire, dans le respect le plus strict des exigences de sécurité.
