

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

Qui est le Céréme ?

Le [Céréme](#) 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 : l'énergie de la raison.

Organisation à but non lucratif, indépendante, le Céréme 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. Susciter des débats et les réflexions propres à enrichir et à faire vivre une approche rationnelle est le moyen d'action privilégié par le Céréme.

Le projet de loi d'exception soumis au Conseil d'Etat, qui comprend son exposé des motifs et l'étude d'impact qui l'accompagne, suscite de graves critiques. Le Céréme livre ci-dessous son analyse en l'état actuel de ce projet. D'autres critiques, convergentes, sont relevées par de nombreux experts, incluant des juristes réputés¹.

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, 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).

¹ <https://blog.gossement-avocats.com/blog/environnement/projet-de-loi-relatif-a-l-acceleration-des-energies-renouvelables-1>

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 " elle 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 ou la Chine.

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 différentes des études officielles telles 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 Berger².

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

Ainsi des autoconsommations, ainsi que des réseaux de chaleur et de froid renouvelables qui présentent l'avantage essentiel de reposer sur des logiques de proximité ne faisant pas appel à de coûteux réseaux de raccordement.

² <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

5. 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 coûteuses³ quel que soit le périmètre de coûts considéré : **avec** ou **sans** les Coûts Systèmes et les coûts environnementaux.

6. 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 il 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.

7. 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 qui comme l'Allemagne 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, voire charbon afin de pallier leur intermittence.

Il est démontré dans le tableau ci-dessous⁴ 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

³ [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)

⁴Source : <https://app.electricitymaps.com/map> (août 2022)

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.

8. 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.

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 mérite-t-il une réécriture complète.

IV- Une temporalité floue

Seuls les articles 2 à 5 du projet présenté auraient une durée temporaire de 48 mois. Mais les articles suivants relèveraient d'effets permanents.

Cette subtile distinction des effets temporels, qui n'apparaît pas au premier abord, devrait mener le Parlement à une grande vigilance, en particulier lorsqu'ils sont de nature à impacter durablement la protection de l'environnement, voire à générer des régressions environnementales.

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 un potentiel considérable de régressions environnementales, durable cf. IV- ci-dessus.

Ainsi le gouvernement devrait-il 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 SFEC 2050 et sur la PPE 2023-2033 d'autre part.

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.

Ces progrès modestes sont cependant contrebalancés par la dématérialisation croissante des consultations du public qui supprimerait la possibilité d'un dialogue avec les citoyens et la société civile.

VII- Des textes inappropriés, aux risques environnementaux élevés

Parmi lesquels, pour ne citer que les principaux :

a. Un relèvement des seuils de soumission à l'évaluation environnementale

Ce relèvement proposé à l'article 3 contreviendrait au respect de [la Loi de 2016 sur la reconquête de la biodiversité](#) qui a institué le principe de non-régression selon lequel « la protection de l'environnement ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante ».

Le gouvernement pourrait ainsi dispenser d'évaluation environnementale des projets éoliens sans que la violation du principe de non-régression puisse lui être opposée. Ces dispenses ne pourraient excéder les pratiques de nos voisins tels l'Allemagne où l'évaluation environnementale n'est exigée que pour les projets de plus de 20 machines. Ainsi, l'essentiel des projets éoliens terrestres pourraient échapper pendant quatre ans à l'évaluation environnementale, privant ainsi le public d'une information essentielle et enfreignant l'article 7 de la Charte de l'Environnement : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités

publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

Cette disposition, qui est de nature à nuire à une protection durable de l'environnement, devrait donc être retirée.

b. Une dérogation de procédure non acceptable, en phase de consultation du public

Le dossier porté à la connaissance du public pourrait ne pas comporter d'emblée certaines pièces, qui pourraient arriver jusqu'au dernier jour de l'enquête publique. Dès lors, l'information du public ne serait pas complète et l'article 7 précité de la Charte de l'Environnement ne serait plus respecté.

Cette disposition, qui est de nature à nuire à l'information complète du public et donc à une protection durable de l'environnement, devrait, elle aussi, être retirée.

c. 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 vu 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.

d. 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. De façon permanente puisqu'ici la rédaction présentée ne comporte pas de limitation dans le temps.

Cet article 6 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.

Cette disposition RIIPM qu'aucune démonstration rationnelle ne vient étayer doit donc être retirée : les EnR intermittentes ne sont pas d'intérêt public majeur, sauf démonstration inverse au cas par cas relevant du juge in fine, dans certains contextes tels que certaines îles électriques.

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.

e. 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. Et la création d'un observatoire ne constitue pas un acte de prévention.

Le gouvernement serait mieux inspiré d'appliquer la résolution du Parlement européen du 7 juillet 2021⁵ 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.

f. Faire bénéficier les ménages résidant à proximité d'un parc éolien d'un avantage sur leur facture (titre IV)

Cette disposition sort du champ de l'éthique : s'agissant de projets dont il est avéré combien ils peuvent nuire aux riverains et à la protection de la biodiversité, il est malsain de rechercher une acceptation de la population locale par une remise financière.

Cette disposition n'est pas sécurisée car il est impossible de préciser le niveau de préjudices subis par chaque bénéficiaire de cette remise, sauf à porter délibérément atteinte aux règles essentielles de la libre concurrence. Et le texte présenté ne qualifie pas la notion de ménage résident.

L'électricité livrée au client, fongible, n'est pas traçable en fonction de son origine, et la disposition envisagée rémunérerait une consommation dont ni l'origine ni le coût ne seraient vérifiables. En outre, il ne serait pas sain que le niveau de remise sur cette électricité, supposée de proximité, soit dépendant d'arrêtés susceptibles d'évoluer en fonction d'aléas d'ordre politique.

Il convient de faire étudier cette disposition par un comité d'éthique dédié, indépendant des parties prenantes.

⁵ 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.
