

*Colloque du lundi 14 novembre 2022*

## La transition énergétique ?

---

*Un colloque organisé par la section du rapport et des études,  
la section des finances et la section des travaux publics du Conseil d'État*

---



# Sommaire

<b>PROGRAMME</b>	<b>3</b>
<b>PRÉSENTATION DU COLLOQUE</b>	<b>4</b>
<b>SÉANCE D’OUVERTURE</b>	<b>5</b>
<b>CADRAGE GÉNÉRAL</b>	<b>5</b>
<b>TABLE RONDE 1 : POURQUOI LA TRANSITION ENERGETIQUE ? QUELLE TRANSITION ENERGETIQUE ? POUR QUEL OBJECTIFS ?</b>	<b>6</b>
1. Problématique.....	6
2. Intervenants.....	6
<b>TABLE RONDE 2 : LA TRANSITION ENERGETIQUE : COMMENT ET A QUEL PRIX ?</b>	<b>9</b>
1. Problématique.....	9
2. Intervenants.....	9
<b>SÉANCE DE CLOTURE</b>	<b>12</b>
<b>TABLE-RONDE 1 : POURQUOI LA TRANSITION ENERGETIQUE ? QUELLE TRANSITION ENERGETIQUE ? POUR QUELS OBJECTIFS ?</b>	<b>13</b>
<b>1. LE CADRE DE LA TRANSITION ENERGETIQUE : OBJECTIFS ET TRAJECTOIRES</b>	<b>13</b>
1.1. La stratégie nationale bas carbone.....	13
1.2. La programmation pluriannuelle de l’énergie 2019 – 2028.....	14
1.3. Jurisprudence nationale et internationale sur les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.....	16
1.4. Rapport « Futurs énergétiques 2050 » de RTE (extrait).....	18
1.5. Discours de Belfort du président de la République, du 10 février 2022 (extraits).....	19
1.6. Plan « REPowerEU » de mai 2022.....	211
<b>2. AGIR SUR LA CONSOMMATION</b>	<b>21</b>
2.1. L’exemple des certificats d’économie d’énergie.....	21
2.2. L’exemple de la consommation énergétique des bâtiments.....	23
<b>3. AGIR SUR LA PRODUCTION</b>	<b>24</b>
3.1. Le développement des énergies de source renouvelable : objectifs et questions.....	244
3.2. La place du nucléaire.....	288
<b>4. ACCROITRE LA RESILIENCE DU SYSTEME ENERGETIQUE FRANÇAIS</b>	<b>31</b>
4.1. Assurer la sécurité des approvisionnements.....	31
4.2. Adapter les réseaux.....	32
<b>TABLE-RONDE 2 : LA TRANSITION ENERGETIQUE : COMMENT ET A QUEL PRIX?</b>	<b>35</b>
<b>1. LES OUTILS DE LA TRANSITION ENERGETIQUE</b>	<b>35</b>
1.1. Soutenir financièrement la transition.....	35
1.2. Réglementer.....	37
1.3. Concilier plusieurs impératifs.....	40
<b>2. LES CONDITIONS D’UNE TRANSITION ENERGETIQUE REUSSIE</b>	<b>44</b>
2.1. Planifier la transition dans un contexte empreint de fortes incertitudes.....	44
2.2. Accompagner la transition.....	48

2.3. Financer dans un contexte budgétaire contraint.....51

**BIBLIOGRAPHIE COMPLÉMENTAIRE**

**53**

# PROGRAMME

---

## 9h30-9h50 – Séance d’ouverture

- **Didier-Roland Tabuteau**, vice-président du Conseil d’État

## 9h50-10h20 – Cadrage général : Pourquoi la transition énergétique ?

- **Christian Gollier**, économiste, directeur général de la Toulouse School of Economics

## 10h30-12h30 – Table ronde n°1 : transition énergétique pour quels objectifs ?

Président :

- **Edmond Honorat**, président de la section des travaux publics du Conseil d’État

Intervenants :

- **Mouez Fohda**, professeur à Paris School of Economics et à l’université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, titulaire de la chaire « Réussir la transition énergétique »
- **Michèle Pappalardo**, présidente de chambre honoraire à la Cour des comptes
- **Xavier Piechaczyk**, président du directoire RTE
- **Patrick Pouyanné**, président directeur général de TotalEnergies

## 12h30-14h00 – Déjeuner libre

## 14h00-16h00 – Table ronde n°2 : La transition énergétique : comment et à quel prix ?

Présidente :

- **Catherine Bergeal**, présidente de la section des finances du Conseil d’Etat

Intervenants :

- **Sophie Murlon**, directrice de l’énergie au ministère de la transition énergétique
- **Claude Nahon**, ancienne directrice Environnement Développement durable chez EDF
- **Nadine Roudil**, sociologue, professeure des universités, Ecole Nationale Supérieure d’Architecture Paris Val de Seine
- **Emeline Spire**, directrice du développement des marchés et de la transition énergétique à la Commission de régulation de l’énergie

## 16h00-16h30 – Séance de clôture

- **Antoine Colombani**, membre du cabinet de Frans Timmermans, vice-président exécutif de la Commission européenne, responsable du Pacte vert

## PRÉSENTATION DU COLLOQUE

---

### Les Entretiens du Conseil d'État en droit public économique

---

- Ce colloque s'inscrit dans le cadre des **Entretiens du Conseil d'État en droit public économique**.
- **Le droit public économique tient plus que jamais une place majeure.** Des pans entiers de l'activité économique de notre pays sont régis par le droit public, qu'il s'agisse du droit fiscal et droit de la commande publique bien sûr, mais aussi de la tarification de biens ou services dans les secteurs les plus divers, de la valorisation par les personnes publiques de leur patrimoine ou encore des grands investissements publics.
- **Le Conseil d'État est un acteur central de ces évolutions du droit public économique**, tant par son activité contentieuse que par ses compétences consultatives. A cet égard, il joue un rôle important dans les évolutions de l'économie nationale, depuis l'avis de la section des finances du 21 décembre 2000 qui a préfiguré la réforme de la loi organique relative aux lois de finances jusqu'à ses décisions sur le prix de l'énergie. Au titre de sa fonction consultative en particulier, ses avis contribuent à faire évoluer le cadre juridique de la concurrence, le statut des entreprises publiques, le code des marchés publics, la fiscalité...
- **Les entretiens du droit public économique sont ainsi l'occasion d'instaurer et de nourrir un dialogue suivi avec les acteurs du droit public économique**, qu'il s'agisse naturellement des administrations, des universités et des entreprises, mais aussi des cabinets d'avocats, des spécialistes, des juristes et des décideurs en général, afin notamment de vérifier la bonne compréhension mutuelle mais aussi de faire valoir les améliorations ou clarifications qu'il serait souhaitable d'apporter.

### Les Entretiens 2022 : la transition énergétique ?

---

Face au défi du changement climatique, la transformation de nos modes de production et de consommation d'énergie est devenue un enjeu majeur des politiques publiques, tant au niveau national qu'au niveau européen. Le retour de la guerre en Europe et ses conséquences sur les marchés de l'énergie en ont encore renforcé l'actualité et l'urgence.

Les multiples leviers de la politique énergétique posent toutefois la question des objectifs que doivent se fixer les pouvoirs publics, tant du point de vue du « mix » énergétique que d'un usage plus sobre de l'énergie. Quelle ampleur et quel rythme pour la transition énergétique ? Dans quelle direction faire évoluer notre « mix » énergétique, avec quelle place pour les énergies renouvelables ? A quelles conditions nos sociétés peuvent-elles consommer moins d'énergie ?

Par ailleurs, les implications sociales et économiques de la transition énergétique, mises en relief par la hausse brutale des prix de l'énergie en Europe, imposent également une réflexion sur les outils les plus adaptés pour garantir une transition efficace et acceptable. Comment engager et planifier les transformations nécessaires dans un contexte de crises ? A quel prix pour le citoyen ?

---

*Pour mémoire, le cycle des entretiens en droit public économique, inauguré en 2007, a donné lieu à quinze colloques : « L'abus de droit en matière fiscale » (7 mars 2007) ; « Les aides d'État » (14 mars 2008) ; « Quels contrôles pour les concentrations des entreprises : activité et perspectives » (20 juin 2008) ; « Contrat de partenariat, marché public, délégation de service public... Que choisir et comment choisir ? » (16 décembre 2008) ; « La fiscalité environnementale » (17 juin 2009) ; « Quelle tarification pour les services liés à l'usage d'infrastructures ? » (16 décembre 2009) ; « Pouvoirs publics et concurrence » (7 mai 2010), « La valorisation économique des propriétés des personnes publiques » (6 juillet 2011), « Le patrimoine immatériel des personnes publiques » (16 mars 2012), et « Corriger, équilibrer, orienter : une vision renouvelée de la régulation économique » (24 septembre 2013, en hommage à Marie-Dominique Hagelsteen), « La fiscalité sectorielle » (5 juin 2015) ; « Les entreprises publiques » (10 juin 2016) et « Les grands investissements publics » (20 octobre 2017) ; « La fiscalité internationale » (30 novembre 2018) ; « Concessions et privatisations : quelle articulation ? » (15 novembre 2019) et « Quel financement pour une économie durable ? » (5 novembre 2021).*

## SÉANCE D'OUVERTURE

---

### Didier-Roland Tabuteau Vice-Président du Conseil d'État



Né le 20 mai 1958, Didier-Roland Tabuteau obtient son diplôme de l'école polytechnique en 1981. Ancien élève de l'ENA, il est issu de la promotion « Louise Michel » (1984) et choisit, à la sortie de l'école, d'intégrer le Conseil d'État. Au sein de l'institution, il travaille tout d'abord à la section du contentieux (1984 – 1988) et à la section de l'intérieur (1987 – 1988). En 1988, il devient directeur adjoint du cabinet du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, avant de revenir au Conseil d'État comme rapporteur public à la section du contentieux et membre de la section sociale (1991 – 1992). Poursuivant une nouvelle fois sa carrière en dehors de l'institution, il devient directeur du cabinet du ministre de la santé et de l'action humanitaire en 1992 avant d'être nommé, en 1993, directeur général de l'Agence du médicament jusqu'en 1997. De 1997 à 2000, il est directeur adjoint du cabinet de la ministre de l'emploi et de la solidarité. Il est ensuite conseiller de la ministre de l'emploi et de la solidarité, chargé de la préparation de la loi sur le droit des malades avant de devenir directeur du cabinet du ministre délégué à la santé (2001-2002). En 2003, il est nommé directeur général de la fondation « Caisses d'épargne pour la solidarité ». En parallèle, il obtient, en 2007, un doctorat en droit puis une habilitation à diriger des recherches. Il enseigne alors à l'Institut d'études politiques de Paris et est également co-directeur de l'institut droit et santé de l'université Paris Descartes. Il réintègre le Conseil d'État en 2011, d'abord à la section du contentieux puis à la section sociale. En 2017, il est nommé président adjoint de la section sociale, puis président de la section sociale en 2018. Il succède à Bruno Lasserre en tant que Vice-Président du Conseil d'État le 5 janvier 2022.

## CADRAGE GÉNÉRAL : FINANCES PUBLIQUES ET DETTE

---

### Christian Gollier



### Economiste, directeur général de la Toulouse School of Economics

Les recherches de Christian Gollier s'étendent des domaines de l'économie de l'incertain à l'économie de l'environnement en passant par la finance, la consommation, l'assurance et l'analyse des coûts/bénéfices, avec un intérêt particulier pour les effets durables à long terme. A l'origine de la Toulouse School of Economics avec Jean Tirole en 2007, il en est le directeur depuis 2009 (avec une interruption en 2015-2016). Il a publié plus d'une centaine d'articles dans des revues scientifiques internationales. Il a également publié sept livres sur le risque dont "The Economics of Risk and Time" (MIT Press), qui a remporté le "Paul A. Samuelson Award" (2001). En 2012, il a publié chez Princeton University Press un livre intitulé « Pricing the Planet's Future », qu'il a présenté au « 6th Arrow Lecture » à l'Université Columbia. Christian Gollier est l'un des auteurs des 4ème et 5ème rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur le changement climatique (GIEC, 2007 et 2013). En outre, il conseille régulièrement plusieurs gouvernements sur leur politique d'évaluation des investissements publics. Il est « Past-President » de l'EAERE, l'association européenne des économistes de l'environnement. Son récent ouvrage grand public, « Le Climat après la fin du mois » (PUF 2019), traite de l'importance d'agir face au changement climatique et a connu un grand succès en France

## TABLE RONDE 1 : POURQUOI LA TRANSITION ENERGETIQUE ? QUELLE TRANSITION ENERGETIQUE ? POUR QUEL OBJECTIFS ?

---

### 1. Problématique

---

La transition énergétique s'impose comme un objectif politique majeur. Elle comprend plusieurs dimensions, comme le confirment les documents de planification, notamment de la programmation pluriannuelle de l'énergie. Souvent complémentaires, ces différentes dimensions peuvent aussi donner lieu à des conflits d'objectifs, s'agissant par exemple de la sécurisation des approvisionnements et du développement de nouvelles énergies. Quels sont les objectifs de la transition énergétique ?

La transition énergétique implique une évolution profonde des modes de production et de consommation de l'énergie. Où en est la France ? Sur le plan de la consommation, les efforts structurels de sobriété énergétique se voient conforter aujourd'hui par la hausse rapide des coûts de l'énergie, mais celle-ci peut rendre plus coûteuse l'électrification des usages, par ailleurs poursuivie. Quelle ambition pour la France en matière de modération des consommations énergétiques ? Quels usages et secteurs cibler ?

S'agissant de la production d'énergie, l'Etat s'est aujourd'hui engagé dans le développement parallèle de l'électricité de source renouvelable et nucléaire. Quels sont les cibles pertinentes ? Comment relever les défis que posent chacun de ces vecteurs de la politique énergétique ? Outre l'électricité, comment faire évoluer les sources d'énergie utilisées, par exemple, pour la production de chaleur, de froid ou pour les mobilités ? Enfin, l'évolution de la production d'électricité peut impliquer une évolution des réseaux de transport et de distribution. La guerre en Ukraine a par ailleurs ravivé des interrogations de longue date sur la sécurité des approvisionnements. Comment améliorer la résilience de notre modèle face à cette nouvelle donne ?

### 2. Intervenants

---

#### Président

**Edmond Honorat**



**Président de la section des travaux publics du Conseil d'État**

Président de la section des travaux publics du Conseil d'Etat, où il a précédemment exercé les fonctions de président adjoint, Edmond Honorat a intégré le Conseil d'Etat comme auditeur en 1985, à la sortie de l'Ecole nationale d'administration. Il a exercé des fonctions variées au sein du Conseil d'Etat, notamment comme responsable du centre de documentation, commissaire du Gouvernement (1998-2000), président de la 2e sous-section (2003-2012) et président adjoint de la section du contentieux (2012-2019). Il a également été référendaire à la Cour de justice des Communautés européennes entre 1991 et 1997 auprès du juge Fernand Grévisse. Ancien membre du Conseil de la concurrence, il est également membre de la commission des requêtes de la Cour de justice de la République et président de la commission consultative des trésors nationaux.

## Intervenants

### Mouez Fodha



**Professeur à la Paris School of Economics et à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, titulaire de la chaire « Réussir la transition énergétique »**

Agrégé des Universités en sciences économiques, Mouez FODHA est professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, associé à Paris School of Economics. Il est actuellement directeur de l'Ecole doctorale Economie Panthéon-Sorbonne et directeur du collège des Ecoles Doctorales de l'Université. Il est également vice-président de l'Association française des économistes de l'environnement et des ressources naturelles. Après avoir soutenu une thèse de doctorat sur les politiques fiscales de l'environnement (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne), M. Fodha a été maître de conférences à l'Université Paul Verlaine de Metz, puis professeur des universités à l'université d'Orléans. Ses travaux de recherche portent d'une part, sur l'analyse des politiques fiscales de l'environnement, et d'autre part, sur les conséquences économiques du cycle de vie des produits. Les outils mobilisés dans ses travaux de recherche sont tant théoriques qu'empiriques. Ses contributions ont été publiées dans les revues spécialisées en économie de l'environnement et de l'énergie, telles que *European Economic Review*, *Resource and Energy Economics*, *Journal of Environmental Economics and Management*, *Environmental and Resources Economics*, *Energy Economics*, *Energy Journal* et *Energy policy*.

### Michèle Pappalardo



**Présidente de chambre honoraire à la Cour des comptes**

Michèle Pappalardo est ancienne élève de l'Ecole Nationale d'Administration et diplômée de l'université Panthéon-Assas et de Sciences Po. De 1981 à 2021, elle est membre de la Cour des comptes, où elle a exercé notamment les fonctions de présidente de section, présidente de chambre et de Rapporteuse générale. Michèle Pappalardo a exercé de nombreuses responsabilités en lien avec les enjeux environnementaux et climatiques. Elle a notamment été directrice de cabinet du ministre de l'Environnement (de 1993 à 1995), et du ministre de la Transition écologique et solidaire (de 2017 à 2018). Elle a également été présidente de l'Agence de l'Environnement et de la maîtrise de l'Energie (ADEME) entre 2003 et 2007 ; elle a ensuite créé le Commissariat général au développement durable qu'elle a dirigé entre 2008 et 2011, en assurant également les fonctions de déléguée interministérielle au développement durable. Elle a par ailleurs été Directrice Générale de France 2 entre 1996 et 1999. Depuis avril 2021, elle est la fondatrice de Michèle PAPPALARDO Conseil, cabinet spécialisé en stratégie durable pour les acteurs publics ou privés. Depuis octobre 2021, elle est présidente du comité du label ISR.



**Xavier Piechaczyk****Président du directoire de RTE**

Xavier Piechaczyk est ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, diplômé de l'École nationale des travaux publics de l'État, d'un mastère de l'École nationale des ponts et chaussées et Docteur en sciences politiques. Il est depuis le 1er septembre 2020 président du Directoire de RTE (Réseau de Transport d'Electricité), où il est entré en 2015 en tant que directeur général adjoint en charge du pôle Réseaux, Clients et Territoires. Il a notamment été responsable entre 2007 et 2009 du développement et de la modernisation des infrastructures routières au ministère de l'Écologie. Il a par la suite été Directeur-adjoint des services de transport, chargé de la régulation des transports terrestres et de la tutelle. En 2012, il est nommé conseiller du Premier ministre en charge de l'énergie, de l'environnement, des transports, du logement et de la politique de la ville. Puis, de 2014 à septembre 2015, il était Conseiller du Président de la République sur ces mêmes thématiques.

**Patrick Pouyanné****Président-directeur général de TotalEnergies**

Diplômé de l'école polytechnique et ingénieur du corps des mines, Patrick Pouyanné a occupé différentes fonctions au ministère de l'industrie et dans les cabinets ministériels de 1989 à 1996. Il a notamment été conseiller technique du Premier Ministre pour l'industrie et l'environnement de 1993 à 1995 et directeur de cabinet du ministre des technologies de l'information et de l'espace de 1995 à 1996. Patrick Pouyanné rejoint la compagnie TotalEnergies en janvier 1997 comme secrétaire général de la filiale Exploration & Production en Angola puis est nommé représentant de la compagnie au Qatar en 1999. En août 2002, il devient directeur Finances, Economie et Systèmes d'Information de la branche Exploration & Production de la Compagnie, puis en janvier 2006, directeur Stratégie, Croissance, Recherche de celle-ci. En janvier 2012, il est nommé directeur général de la branche Raffinage-Chimie et membre du Comité exécutif. Le 22 octobre 2014, Patrick Pouyanné est nommé Directeur Général de la Compagnie par le Conseil d'administration, et devient simultanément Président du Comité exécutif. Le 29 mai 2015, Patrick Pouyanné est élu membre du Conseil d'administration puis, le 16 décembre 2015, il est désigné Président Directeur Général de TotalEnergies. Patrick Pouyanné est membre du Conseil d'Administration de Capgemini, de l'AFEP, de l'Institut du Monde Arabe, de l'Ecole Polytechnique et de l'Institut Polytechnique de Paris. Patrick Pouyanné est également Président de l'Alliance pour l'Education, association française de lutte contre le décrochage scolaire. Le 30 mai 2022, Patrick Pouyanné est désigné Président de l'Association Française des Entreprises pour l'Environnement.

## TABLE RONDE 2 : LA TRANSITION ENERGETIQUE : COMMENT ET A QUEL PRIX ?

---

### 1. Problématique

---

Face à des objectifs ambitieux de diversification des sources d'énergie et de réduction de la consommation, de nombreux outils peuvent être mobilisés. Financiers (aides directes, avances remboursables, fiscalité incitative) ou juridiques, quels leviers paraissent les plus efficaces pour atteindre ces objectifs ? Faut-il prioriser les actions à mener ? Le cas échéant, quel secteur de l'économie faut-il cibler ?

La guerre en Ukraine et la hausse des prix de l'énergie ont, par ailleurs, conduit à la mise en place de mesures qui, par la distorsion du signal-prix ou la hausse des émissions de gaz à effet de serre qu'elles entraînent, apparaissent contradictoires avec la trajectoire française de décarbonation. Comment, dès lors, concilier les impératifs de court terme et les nécessités de moyen et long terme ?

Les actions structurelles pour améliorer la résilience aux chocs externes et réduire rapidement le recours aux énergies fossiles impliquent enfin des changements sociaux profonds et des besoins de financement considérables. Comment accompagner au mieux ces modifications en associant les citoyens et en soutenant les plus vulnérables ? Compte tenu du coût prévisionnel de la transition énergétique, la situation des finances publiques permettra-t-elle de mener à bien la politique nationale énergétique ? Comment faire accepter ces actions par les citoyens lorsque l'impact de ces actions (coût économique et social) peut être non seulement extrêmement élevé mais encore différent selon les régions (campagne/ville), les modalités d'exercice professionnel (nécessité de l'usage de la voiture), les situations individuelles ?

### 2. Intervenants

---

#### Président

##### Catherine Bergeal



##### Présidente de la section des finances du Conseil d'État

Actuellement présidente de la section des finances du Conseil d'Etat, Catherine Bergeal a commencé sa carrière à la sortie de l'Ecole nationale d'administration comme magistrate au tribunal administratif de Paris. Elle a exercé plusieurs fonctions dans le domaine social, notamment en tant qu'inspectrice générale des affaires sociales puis comme chargée de mission au secrétariat général du gouvernement sur le secteur santé et travail. Directrice des affaires juridiques du ministère de la défense (2007-2013), puis des ministères économiques et financiers (2007-2013), elle réintègre le Conseil d'Etat où, après des fonctions contentieuses, elle exerce ensuite la fonction de secrétaire général (2014-2019), puis de présidente adjointe de la section de l'administration. Membre de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique de 2013 à 2017, elle est actuellement membre de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations et vice-présidente de la Cour de discipline budgétaire et financière. Elle a enseigné en divers domaines, notamment en légistique et en droit public économique en qualité de professeur associé à l'université de Paris II.

## Intervenants

### Sophie Murlon



#### Directrice de l'énergie au ministère de la transition écologique

Sophie Murlon, ingénieure générale des mines, ancienne élève de l'École Polytechnique, est depuis septembre 2019 directrice de l'énergie à la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC). De 2002 à 2014, elle a occupé différentes fonctions au sein de l'Autorité de sûreté nucléaire, dont elle a été directrice générale adjointe de 2011 à 2014, et en administration territoriale à la tête de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) puis comme directrice adjointe de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Champagne-Ardenne. Elle rejoint la Cour des comptes, à partir de novembre 2014, en tant que rapporteure extérieure, puis l'administration centrale du ministère de la Transition écologique en février 2018, comme adjointe au directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), préalablement à ses fonctions actuelles.

### Claude Nahon



#### Ancienne directrice développement durable chez EDF

Diplômée de l'école polytechnique, Claude Nahon a travaillé à EDF depuis 1978 où elle a exercé les fonctions de manager dans les secteurs de la production, du transport et de la distribution. Elle a notamment dirigé le projet Boutre-Carros (ligne 400kV dans le sud Est de la France), projet qui fut l'occasion du premier débat public pour EDF. De 2003 à 2019, elle a été directrice du développement durable et de l'environnement du groupe EDF, s'attachant à promouvoir les enjeux environnementaux et sociétaux au sein du Groupe ainsi que le dialogue avec les parties prenantes. Auparavant, elle a occupé les fonctions de directrice déléguée à la production hydraulique et aux énergies renouvelables. Aujourd'hui retraitée, elle participe en tant que commissaire surveillante à la Commission de surveillance de la Caisse des Dépôts. Elle est membre associée au Conseil Général de l'Économie. Elle est Secrétaire générale de l'association météo et Climat, présidée par Jean Jouzel. Elle est membre de l'académie des technologies et du UNSDSN (United Nation Sustainable Development solutions Network leadership council) présidé par le Pr. Jeffrey Sachs et créé par Ban Ki-Moon pour contribuer à la construction et au suivi des objectifs de développement durable (ODD) qui seront adoptés en septembre prochain par l'ONU.

**Nadine Roudil**



**Sociologue, professeure des universités et de l'ENSA (Ecole Nationale Supérieure d'Architecture Paris Val de Seine)**

Nadine Roudil est sociologue, Professeure des universités. Elle est actuellement en poste à l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Paris Val de Seine et rattachée au Centre de Recherche sur l'Habitat (CRH), composante de l'UMR CNRS 7218 Laboratoire Architecture Ville Urbanisme Environnement (LAVUE). Nadine Roudil travaille sur la transition énergétique et la place de la sobriété dans la fabrique de la ville contemporaine. Son Habilitation à Diriger des Recherches (2018) a ainsi porté sur l'émergence et la place de la ville « sobre » dans la fabrique urbaine en France et en Europe dans le contexte de l'urgence climatique. Ses travaux actuels portent sur les politiques de sobriété énergétiques domestiques en France et en Europe. Elle s'intéresse aux incitations aux économies d'énergies, à la consommation énergétique des ménages et récemment à la prise en compte par les jeunes européens des enjeux énergétiques et environnementaux. L'enquête qu'elle a co-dirigée lors du confinement a examiné l'évolution des modes de vie dans le logement en situation de contrainte.

**Emeline Spire**



**Directrice du développement des marchés et de la transition énergétique à la CRE (Commission de régulation de l'énergie)**

Emeline Spire est diplômée de l'École Nationale des Ponts et Chaussées et du Collège d'Europe. Elle est directrice des marchés et de la transition énergétique à la CRE depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021. En 20 ans de carrière dans des entreprises européennes du secteur de l'énergie, elle a conduit des réformes d'envergure pour les marchés européens de l'électricité. Elle a débuté sa carrière en 2002 à EPEX Spot (anciennement Powernext) où elle a notamment conduit le premier projet couplage de marchés (France-Belgique-Pays-Bas), puis membre du comité de direction en charge du développement des marchés physiques. Emeline Spire a travaillé entre 2009 et 2020 pour le gestionnaire du réseau de transport d'électricité belge et est-allemand Elia Group. Elle a notamment dirigé le département équilibrage des systèmes électriques puis celui de la planification des investissements dans le réseau de transport d'électricité belge, ainsi que les affaires européennes.

## SÉANCE DE CLOTURE

---

### Antoine Colombani



### Membre du cabinet de Frans Timmermans, vice-président exécutif de la Commission européenne, responsable du Pacte vert

Antoine Colombani est diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, titulaire d'une maîtrise de philosophie (Université Paris-I Panthéon-Sorbonne) et d'un master de théorie politique (London School of Economics and Political Science), ancien élève de l'École Nationale d'Administration (promotion « Willy Brandt»). Il est membre du cabinet de Frans Timmermans, vice-président exécutif de la Commission européenne en charge du Pacte vert européen. Antoine Colombani a exercé les fonctions de conseiller au Tribunal administratif de Paris (2009-10) avant de rejoindre la Commission européenne. D'abord rapporteur sur des affaires antitrust à la Direction Générale de la Concurrence (2010-11), il a été porte-parole de la Commission européenne pour la politique de concurrence, auprès du vice-président Joaquín Almunia (2012-14). Il a ensuite été membre du cabinet de Frans Timmermans, qui occupait alors la fonction de premier vice-président chargé de l'amélioration de la réglementation, des relations interinstitutionnelles, de l'état de droit et des droits fondamentaux (2014-19). Au sein du cabinet de M. Timmermans dans la nouvelle Commission entrée en fonctions en 2019, il est en charge des questions économiques, fiscales, industrielles et liées à la finance durable. Il a enseigné à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et contribué aux travaux des think tanks Policy Network et Terra Nova. Il est l'auteur de divers articles et a notamment contribué à l'ouvrage « The EU Law of Competition » (Oxford University Press, 2014).

## TABLE-RONDE 1 : POURQUOI LA TRANSITION ENERGETIQUE ? QUELLE TRANSITION ENERGETIQUE ? POUR QUELS OBJECTIFS ?

### Eléments de réflexion

## 1. Le cadre de la transition énergétique : objectifs et trajectoires

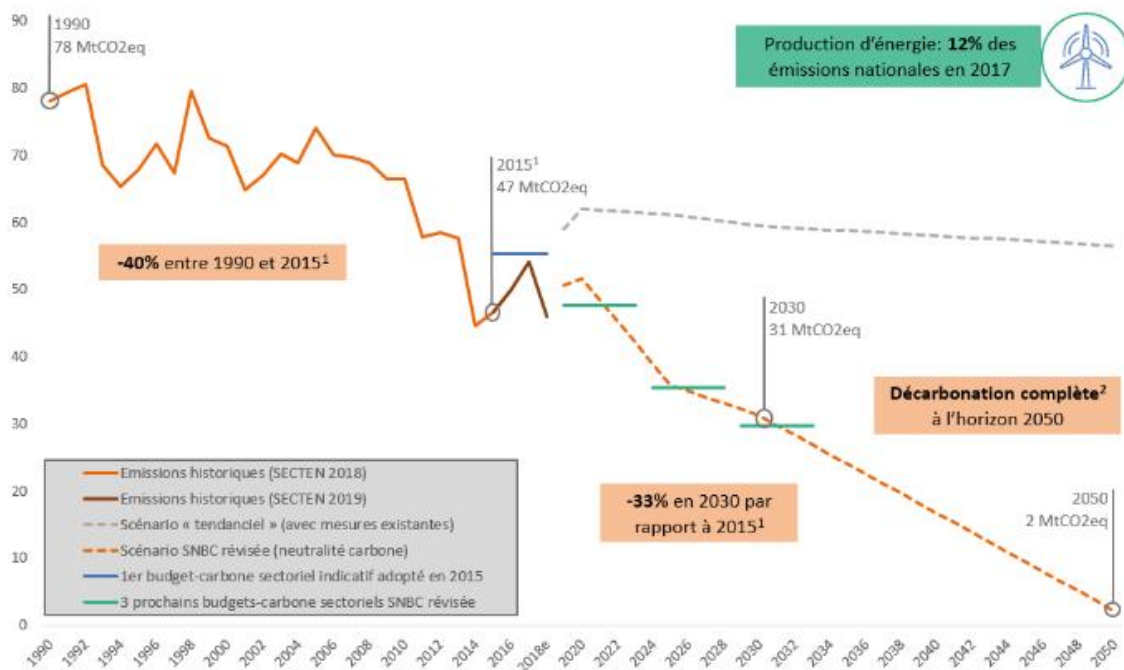
### 1.1. La stratégie nationale bas carbone

#### Synthèse de la stratégie nationale bas carbone révisée (extraits)

##### PRODUCTION D'ENERGIE décarbonée

La production d'énergie génère en 2015 environ 10% des émissions de gaz à effet de serre nationales notamment liées au fait que les pointes hivernales conduisent à faire appel à des moyens de production carbonés. La stratégie vise une réduction de 33% des émissions du secteur en 2030 par rapport à 2015 et une décarbonation quasi-complète de la production d'énergie à l'horizon 2050 (la partie résiduelle étant constituée de carburants fossiles destinés aux transports aériens et maritimes, et des fuites résiduelles, notamment des fuites de méthane). 74 % des émissions de GES du secteur sont soumises au régime du système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne (EU ETS) (chiffre 2017).

Cela suppose une diminution annuelle moyenne des émissions de 1,3 Mt Co<sub>2</sub> eq/an entre 2015 et 2050. Ces dernières ont diminué en moyenne de 1,3 Mt Co<sub>2</sub> eq/an entre 1990 et 2015, avec un rythme de diminution supérieur de 2,7 Mt CO<sub>2</sub> eq/an sur la période la plus récente 2005-2015



<sup>1</sup> Les émissions de référence pour l'année 2015 sont issues de l'inventaire CITEPA SECTEN 2018

<sup>2</sup> Ne tient pas compte des émissions résiduelles constituées de carburants fossiles destinés à l'aviation et aux transports maritimes et des fuites résiduelles, notamment de méthane.

Figure 15 – Historique et projection des émissions du secteur de la production d'énergie entre 1990 et 2050

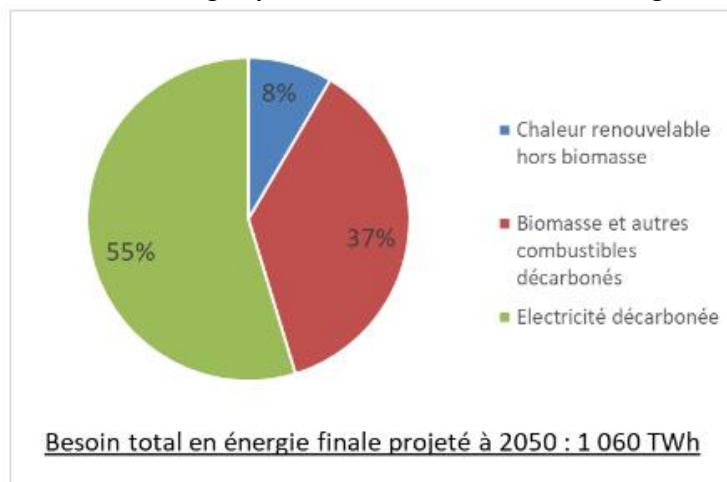
#### Ce que disent La SNBC et son scénario de référence :

- Maîtriser la demande et lisser la courbe de demande électrique en atténuant les pointes de consommation saisonnières et journalières. Cela pourra se faire :
  - Via l'efficacité énergétique, au travers de la mise en place de technologies efficaces qui devront être accompagnées par des politiques publiques incitant à l'optimisation des ressources. La recherche et l'innovation en matière d'efficacité énergétique et de stockage joueront un rôle déterminant.



- En promouvant des usages et des comportements sobres en consommation d'énergie. Le déploiement de dispositifs intelligents et la sensibilisation aux bonnes pratiques permettront d'initier et de faciliter cette sobriété.
- Décarboner et diversifier le mix énergétique (voir le mix projeté en 2050 ci-dessous).  
Pour cela, poursuivre les actions en faveur du développement des énergies renouvelables et de récupération (chaleur décarbonée, biomasse et électricité décarbonée) Identifier par territoire les potentiels et besoins en termes de réseaux de chaleur et de froid. Développer très fortement la mobilisation de biomasse, pour atteindre une production 2,5 fois plus importante qu'aujourd'hui, tout en considérant tous les enjeux sous-jacents (biodiversité, ressources, conditions économiques et environnementales) et en privilégiant les usages de proximité

**Figure 16 : Sources d'énergies pouvant satisfaire le besoin en énergie finale en 2050**



- Préciser les options, en particulier en termes de mobilisation et d'affectation des ressources en biomasse, pour mieux éclairer les choix structurants d'équilibre de l'offre et la demande d'énergie sur le long terme, notamment le devenir des réseaux de gaz et de chaleur.

C'est dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) que sont déterminés l'évolution du mix énergétique et les objectifs d'efficacité énergétique pour les dix prochaines années.

La PPE est fondée sur le même scénario de référence que la SNBC et est compatible avec ses orientations.

## **1.2. La programmation pluriannuelle de l'énergie 2019 – 2028**

### **Décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 (extraits)**

#### **Article 2**

I. - Les objectifs de réduction de la consommation d'énergie primaire fossile par rapport à 2012 sont les suivants :

- pour le gaz naturel : - 10 % en 2023 et - 22 % en 2028 ;
- pour le pétrole : - 19 % en 2023 et - 34 % en 2028 ;
- pour le charbon : - 66 % en 2023 et - 80 % en 2028.

II. - L'objectif de réduction de la consommation finale d'énergie par rapport à 2012 est de - 7,5 % en 2023 et de - 16,5 % en 2028.

#### **Article 3**

I. - Les objectifs de développement de la production d'électricité d'origine renouvelable en France métropolitaine continentale sont les suivants :

Puissance installée au 31/12 (en GW)	2023	2028	
		Option Basse	Option Haute
Energie éolienne terrestre	24,1	33,2	34,7
Energie radiative du soleil	20,1	35,1	44,0
Hydroélectricité (dont énergie marémotrice)	25,7	26,4	26,7
Eolien en mer	2,4	5,2	6,2
Méthanisation	0,27	0,34	0,41

(...)

**Article 4**

I. – Les objectifs de développement de la production de chaleur et de froid renouvelables et de récupération en France métropolitaine continentale sont les suivants, en termes de production globale :

Production globale (en TWh)	2023	2028	
		Option Basse	Option Haute
Biomasse	145	157	169
PAC aérothermiques	35	39	45
PAC géothermiques	4,6	5	7
Géothermie	2,9	4	5,2
Solaire thermique	1,75	1,85	2,5

(...)

**Article 6**

Les objectifs de développement de la mobilité propre sont les suivants :

Echéance	31 décembre 2023	31 décembre 2028
Véhicules électriques	660 000	3 000 000
Véhicules particuliers hybrides rechargeables	500 000	1 800 000
Véhicules utilitaires légers électriques ou hybrides rechargeables	170 000	500 000
Véhicules lourds à faibles émissions	21 000	65 000



### **1.3. Jurisprudence nationale et internationale sur les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre**

#### **CE, 19 novembre 2020, Commune de Grande-Synthe, n°427301, Rec. (analyse)**

Refus de prendre toutes mesures utiles pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre - Engagements internationaux - CCNUCC et accord de Paris - Effet direct - Absence - Interprétation du droit national tenant compte de ces engagements - Existence - Légalité - Appréciation à la date à laquelle le juge statue - Espèce - "Budget carbone" 2015-2018 substantiellement dépassé - "Budgets carbone" 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033 sensiblement modifiés pour atteindre l'objectif final de réduction des émissions en 2030 mais reportant l'essentiel de l'effort après 2020 - Dossier ne permettant pas d'établir la compatibilité du refus attaqué avec la trajectoire ainsi fixée - Sursis à statuer.

Recours contre les refus implicites du Président de la République, du Premier ministre et du ministre chargé de l'environnement de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter les obligations consenties par la France voire à aller au-delà.

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) du 9 mai 1992 et accord de Paris du 12 décembre 2015 conclu dans ce cadre prévoyant des engagements de prendre les mesures nécessaires pour lutter contre le changement climatique, notamment en limitant les émissions de gaz à effet de serre.

Si leurs stipulations requièrent l'intervention d'actes complémentaires pour produire des effets à l'égard des particuliers et sont, par suite, dépourvues d'effet direct, elles doivent néanmoins être prises en considération dans l'interprétation des dispositions de droit national, notamment les articles L. 100-4, L. 222-1 A, L. 222-1 B, D. 222-1 A et D. 222-1 B du code de l'environnement, relatifs à la "stratégie bas-carbone" et aux "budgets carbone", qui, se référant aux objectifs qu'elles fixent, ont précisément pour objet de les mettre en œuvre.

L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé à la demande de la commune requérante de prendre toute mesure utile permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national, de prendre toute mesure de nature réglementaire tendant à "rendre obligatoire la priorité climatique" et de mettre en œuvre des mesures d'adaptation immédiate au changement climatique, réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, pour l'autorité compétente, de prendre les mesures jugées nécessaires. Il s'ensuit que lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation d'un tel refus, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier sa légalité au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision.

Premier budget carbone fixé par le décret n° 2015-1491 du 18 novembre 2015 pour la période 2015-2018 ayant été substantiellement dépassé, avec une baisse moyenne des émissions de 1 % par an alors que le budget fixé imposait une réduction de l'ordre de 2,2 % par an.

Décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 ayant sensiblement modifié le deuxième budget carbone (correspondant à la période 2019-2023) fixé par le décret du 18 novembre 2018 en relevant le plafond des émissions pour cette période. Il a, en revanche, maintenu l'objectif assigné au troisième budget carbone (2024-2028) et fixé le quatrième budget carbone (2029-2033) au niveau nécessaire pour atteindre l'objectif final de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 par rapport à leur niveau de 1990, fixé à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, et de 37 % par rapport à leurs niveaux de 2005, assigné à la France par l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018. Toutefois, les modifications apportées par le décret du 21 avril 2020 par rapport à ce qui avait été envisagé en 2015, revoient à la baisse l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet au terme de la période 2019-2023, et prévoient ce faisant un décalage de la trajectoire de réduction des émissions qui conduit à reporter l'essentiel de l'effort après 2020, selon une trajectoire qui n'a jamais été atteinte jusqu'ici. Au demeurant, la Commission européenne envisage de proposer d'augmenter l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne pour 2030 en notifiant à la Conférence des Etats parties à la CCNUCC une nouvelle contribution de -55 % par rapport au niveau d'émission de 1990.

Par suite, il ne peut être statué sur les conclusions de la requête tendant à l'annulation du refus implicite de prendre toute mesure utile permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet

de serre produites sur le territoire national en l'état du dossier, ce dernier ne faisant notamment pas ressortir les éléments et motifs permettant d'établir la compatibilité du refus opposé avec la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre telle qu'elle résulte du décret du 21 avril 2020 permettant d'atteindre l'objectif de réduction du niveau des émissions de gaz à effet de serre produites par la France fixé par l'article L. 100-4 du code de l'énergie et par l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018. Il y a donc lieu d'ordonner un supplément d'instruction tendant à la production de ces éléments dans un délai de trois mois.

**CE, 1<sup>er</sup> juillet 2021, Commune de Grande-Synthe, n°427301, Rec. (analyse)**

Refus de prendre toutes mesures utiles pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre - Supplément d'instruction ayant révélé l'impossibilité d'atteindre les objectifs légaux pour 2030 (art. L. 100-4 du code de l'énergie) selon la trajectoire réglementaire (décret du 21 avril 2020), en l'état des mesures adoptées à la date à laquelle le juge statue - Conséquence - Illégalité du refus et injonction.

Recours contre les refus implicites du Président de la République, du Premier ministre et du ministre chargé de l'environnement de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter les obligations consenties par la France, voire à aller au-delà.

Conseil d'État statuant au contentieux ayant, par sa décision n° 427301 du 19 novembre 2020, sursis à statuer et ordonné un supplément d'instruction tendant à la production des éléments et motifs permettant d'établir la compatibilité du refus opposé avec la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre telle qu'elle résulte du décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 permettant d'atteindre l'objectif de réduction du niveau des émissions de gaz à effet de serre produites par la France fixé par l'article L. 100-4 du code de l'énergie et par l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018.

Supplément d'instruction révélant le constat, par divers organismes publics, de la nécessité d'une accentuation des efforts pour atteindre les objectifs fixés en 2030 et de l'impossibilité, en l'état des mesures adoptées à ce jour, d'y parvenir. Ministre mettant en avant, en défense, les différentes mesures prévues par le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, déposé en février dernier et actuellement en cours de discussion au Parlement, ainsi que les mesures réglementaires qui devraient être prises, le moment venu, pour son application, et soutenant qu'elles permettraient, au total, avec les mesures déjà en vigueur, d'atteindre une diminution des émissions de l'ordre de 38 % en 2030. Ministre admettant ainsi que, sur la base des seules mesures déjà en vigueur, l'objectif de diminution de 40 % des émissions de gaz à effet de serre fixé pour 2030 ne pourrait pas être atteint.

Faute qu'aient été prises, à la date de la décision, les mesures supplémentaires nécessaires pour infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national, le refus opposé par le pouvoir réglementaire est incompatible avec la trajectoire de réduction de ces émissions fixée par le décret du 21 avril 2020 pour atteindre les objectifs de réduction fixés par l'article L. 100-4 du code de l'énergie et par l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018. Annulation. Injonction de prendre les mesures supplémentaires nécessaires avant le 31 mars 2022.

**Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, 24 mars 2021, n° BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20 (résumé)**

Loi relative à la protection du climat – Réduction des gaz à effet de serre – Libertés fondamentales des générations futures – Réchauffement climatique – Minimum vital écologique – Principe de proportionnalité

Cette affaire concerne un recours en matière constitutionnelle introduit par plusieurs individus contre la loi relative à la protection du climat du 12 décembre 2019 (*Klimaschutzgesetz*, KSG). La loi relative à la protection du climat répond à la nécessité de lutter contre le changement climatique (§ 1, phrase 1 de la loi) et impose une réduction de 55% des émissions de gaz à effet de serre jusqu'en 2030 par rapport au niveau de ces émissions en 1990.

Les juges constitutionnels ont déclaré l'inconstitutionnalité de cette loi en ce qu'elle ne prévoit pas des dispositions suffisantes pour réduire les gaz à effets de serre pour les périodes postérieures à 2030 en octroyant une charge trop importante aux générations futures. En autorisant à présent trop

d'émissions de CO<sub>2</sub>, les dispositions contestées portent ainsi une menace irréversible pour les libertés fondamentales des générations futures.

La Cour souligne que « *les droits fondamentaux imposent au législateur d'aménager avec prévoyance la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> exigée par l'article 20a de la Loi fondamentale en vue de réaliser la neutralité climatique, et ce, d'une manière telle que les pertes de liberté entraînées demeurent tolérables, malgré les obligations devenant plus strictes en matière de protection du climat, et que la répartition, dans le temps et entre les générations, des charges liées à la réduction des émissions ne se fasse pas uniquement au détriment de l'avenir* » .

Les juges estiment que « *l'objectif étatique* » de l'article 20a de la Loi fondamentale est concrétisé par les objectifs de l'accord de Paris sur le climat, à savoir la limitation du réchauffement de la température moyenne de la planète à moins de 2°C et, si possible, à 1,5°C. Pour atteindre cet objectif, le législateur aurait dû prendre des mesures adaptées afin de préserver les libertés fondamentales des générations futures. La Cour conclut que le législateur est tenu, avant le 31 décembre 2022, de réglementer plus en détail les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les périodes postérieures à 2030.

Cette décision a été précisée par une ordonnance de 2022 qui considère que le débiteur de l'obligation est l'État fédéral : Cour constitutionnelle fédérale, 18 janvier 2022, n° 1 BvR 1565/21, 1 BvR 2058 /21, 1 BvR 2057/21, 1 BvR 2056/21, 1 BvR 2055/21, 1 BvR 2054/21, 1 BvR 2575/21, 1 BvR 2574/21, 1 BvR 1936/21, 1 BvR 1669/21, 1 BvR 1566/21.

#### **1.4. Rapport « Futurs énergétiques 2050 » de RTE (extrait)**

##### **Futurs énergétiques 2050 – principaux résultats**

Les enseignements des futurs énergétiques 2050 – Problématique générale : sortir des énergies fossiles

##### **Consommation**

1. Agir sur la consommation grâce à l'efficacité énergétique, voire la sobriété est indispensable pour atteindre les objectifs climatiques
2. La consommation d'énergie va baisser mais celle d'électricité va augmenter pour se substituer aux énergies fossiles
3. Accélérer la réindustrialisation du pays, en électrifiant les procédés, augmente la consommation d'électricité mais réduit l'empreinte carbone de la France

##### **Transformation du mix**

4. Atteindre la neutralité carbone en 2050 est impossible sans un développement significatif des énergies renouvelables
5. Se passer de nouveaux réacteurs nucléaires implique des rythmes de développement des énergies renouvelables plus rapides que ceux des pays européens les plus dynamiques

##### **Economie**

6. Construire de nouveaux réacteurs nucléaires est pertinent du point de vue économique, *a fortiori* quand cela permet de conserver un parc d'une quarantaine de GW en 2050 (nucléaire existant et nouveau nucléaire)
7. Les énergies renouvelables électriques sont devenues des solutions compétitives. Cela est d'autant plus marqué dans le cas de grands parcs solaires et éoliens à terre et en mer
8. Les moyens de pilotage dont le système a besoin pour garantir la sécurité d'approvisionnement sont très différents selon les scénarios. Il existe un intérêt économique à accroître le pilotage de la consommation, à développer des interconnexions et le stockage hydraulique, ainsi qu'à installer des batteries pour accompagner le solaire. Au-delà, le besoin de construire de nouvelles centrales thermiques assises sur des stocks de gaz décarbonés (dont l'hydrogène) est important si la relance du nucléaire est minimale et il devient massif – donc coûteux – si l'on tend vers 100% renouvelable
9. Dans tous les scénarios, les réseaux électriques doivent être rapidement redimensionnés pour rendre possible la transition énergétique

**Système et technologies**

10. Créer un « système hydrogène bas-carbone » performant est un atout pour décarboner certains secteurs difficiles à électrifier, et une nécessité dans les scénarios à très fort développement en renouvelables pour stocker l'énergie
11. Les scénarios à très hautes parts d'énergies renouvelables, ou celui nécessitant la prolongation des réacteurs nucléaires existants au-delà de 60 ans, impliquent des paris technologiques lourds pour être au rendez-vous de la neutralité carbone en 2050
12. La transformation du système électrique doit intégrer dès à présent les conséquences probables du changement climatique, notamment sur les ressources en eau, les vagues de chaleur ou les régimes de vent

**Espace et environnement**

13. Le développement des énergies renouvelables soulève un enjeu d'occupation de l'espace et de limitation des usages. Il peut s'intensifier sans exercer de pression excessive sur l'artificialisation des sols, mais doit se poursuivre dans chaque territoire en s'attachant à la préservation du cadre de vie
14. Même en intégrant le bilan carbone complet des infrastructures sur l'ensemble de leur cycle de vie, l'électricité en France restera très largement décarbonée et contribuera fortement à l'atteinte de la neutralité carbone en se substituant aux énergies fossiles
15. L'économie de la transition énergétique peut générer des tensions sur l'approvisionnement en ressources minérales, particulièrement pour certains métaux, qu'il sera nécessaire d'anticiper

**Général**

16. Pour 2050 : le système électrique de la neutralité carbone peut être atteint à un coût maîtrisable pour la France
17. Pour 2030 : développer les énergies renouvelables le plus rapidement possible et prolonger les réacteurs nucléaires existants dans une logique de maximisation de la production bas-carbone augmente les chances d'atteindre la cible du nouveau paquet européen « -55 % net »
18. Quel que soit le scénario choisi, il y a urgence à se mobiliser

**1.5. Discours de Belfort du président de la République, du 10 février 2022 (extraits)**

Le premier grand chantier est de consommer moins d'énergie. En d'autres termes, gagner en sobriété. En effet, le défi est connu. Nous devons en 30 années être capables de baisser de 40% nos consommations d'énergie. C'est un défi qui est de taille, mais il est faisable. (...)

Cette révolution, en vérité, nous avons commencé à l'engager ces dernières années, et nous devons aller beaucoup plus vite et plus fort. Nous avons commencé à le faire dans la rénovation des logements, qui est un des leviers extrêmement importants pour consommer moins d'énergie. La rénovation de ces logements pour qu'il consomme moins en chauffage, c'est ce qui a été consolidé, en particulier avec MaPrimeRénov', qui pour la seule année passée, a permis à 650 000 de nos compatriotes de pouvoir ainsi faire ces économies d'énergie, et donner, ce faisant, du travail à toute une filière industrielle et d'entreprises françaises. C'est ce que nous faisons en mutant progressivement le parc automobile, pour qu'il soit, là aussi, moins gourmand en énergie fossile. Demander aux 1 million de bénéficiaires de la prime à la conversion et du bonus électrique, qui depuis 2017, ont fait le choix d'une voiture peu consommatrice ou électrique. Mais à chaque fois que nous arrivons à accompagner les ménages français pour quitter un véhicule âgé, qui consomme davantage, qui pollue plus, qui émet plus pour aller vers soit des véhicules de nouvelle génération, même thermique, soit de l'hybride, soit encore mieux de l'électrique, et que nous permettons d'accompagner cette transition, on est dans les ménages, nous réduisons la consommation d'énergie fossile, et nous réduisons les émissions. Ce faisant aussi, par cohérence, nous baptisons enfin la filière industrielle indispensable, en particulier dans les batteries électriques qui manquait à la France. Et ces dernières années ont permis de consolider 3 grands sites de batteries électriques avec deux autres régions qui sont au coeur de cette stratégie, en particulier Hauts de France et Grand-Est. Nous savons, même de plus en plus tout à la fois produire et le faire de manière sobre. (...)

Le deuxième chantier structurant, chantier du siècle si je puis dire, que nous aurons à conduire dans les décennies qui viennent est de produire davantage d'électricité décarbonée, car même si nous baissons de 40% nos consommations d'énergie, la sortie du pétrole et du gaz à horizon de 30 ans implique que nous remplacions une part de la consommation d'énergie fossile par de l'électricité. Nos voitures essence et diesel seront progressivement remplacées par des véhicules hybrides et électriques, puis à terme complètement électriques, les chaudières au fuel par des pompes à chaleur, l'hydrogène industriel ne sera plus fabriqué à partir de gaz, mais par électrolyse. Les hauts fourneaux à charbon seront remplacés par des fours électriques pour produire de l'acier bas carbone, comme ArcelorMittal, par exemple, va le faire à Dunkerque et à Fosse comme je l'ai évoqué à l'instant. Oui, le monde de demain sera plus électrique. Nous devons être en mesure, je reprends là aussi les chiffres qui ont été produits par nos experts, nous devons être en mesure de produire jusqu'à 60% d'électricité en plus qu'aujourd'hui. Et donc, quand bien même nous allons réduire notre consommation, réussir les innovations et les changements que j'évoquais parce que nous allons vers une électrification de toute nos pratiques, nos manières de produire, de nous déplacer et de transporter l'énergie, nous aurons besoin de produire beaucoup plus d'électricité. Et la clé pour produire cette électricité de manière la plus décarbonée, la plus sûre, la plus souveraine est justement, d'avoir une stratégie plurielle, celle que nous avons choisi sur la base de ces travaux et de développer tout à la fois les énergies renouvelables et le nucléaire. (...)

D'abord, développer massivement les énergies renouvelables tout simplement parce que c'est le seul moyen de répondre à nos besoins immédiats en électricité, là où il faut 15 ans pour construire un réacteur nucléaire et donc à très court terme si on veut continuer d'accompagner l'électrification de nos pratiques, ces besoins que j'évoquais, il nous faut accroître notre capacité à produire du renouvelable en étant conscient que ça reste une source d'énergie intermittente et donc qu'elle n'est pas substituable aux sources d'énergie stable. Pour autant, là aussi, je pars à chaque fois d'un constat lucide, nous partons de loin, car si les objectifs sont ambitieux, nous devons avoir l'honnêteté de reconnaître que nous avons pris du retard, pas par manque de volonté politique collective et d'ailleurs pas depuis simplement ce mandat. Mais parce que nous n'avons pas toujours su convaincre de la nécessité de réussir les projets et je prends ma part dans cette responsabilité, nous n'avons aussi pas toujours su employer sans doute la bonne méthode pour répondre aux craintes que ces projets suscitaient ou surmontaient les réticences. Et aussi, il faut bien le dire, parce que nous avons multiplié des couches réglementaires qui ont retardé ces projets. 5 ans de procédure pour être autorisé à construire un parc solaire, là où il faut seulement quelques mois de travaux. 7 ans ou plus encore pour un parc éolien. (...)

Ensuite, pour augmenter la production électrique nationale d'ici 2050, il nous faut à côté de cet effort historique - dont je viens de présenter le cap, et les grandes catégories en matière d'énergies renouvelables - il nous faut reprendre le fil de la grande aventure du nucléaire civil en France. (...)

Ce que nous avons à bâtir aujourd'hui, parce que c'est le bon moment, parce que c'est ce qu'il faut pour notre nation et parce que les conditions sont maintenant réunies, c'est la renaissance du nucléaire français. Sur la base des travaux de RTE et de l'Agence internationale de l'énergie, j'ai pris deux décisions fortes.

La première est de prolonger tous les réacteurs nucléaires qui peuvent l'être sans rien céder sur la sûreté. Ce sont des choix éclairés par l'expertise et par la science. S'il est nécessaire d'être prudent sur la capacité à prolonger nos réacteurs, je souhaite qu'aucun réacteur nucléaire en état de produire ne soit fermé à l'avenir compte tenu de la hausse très importante de nos besoins électriques ; sauf, évidemment, si des raisons de sûreté s'imposaient. (...) La seconde décision qui s'inscrit dans le prolongement de l'engagement solennel que j'ai pris devant les Français le 9 novembre dernier : compte tenu des besoins en électricité, de la nécessité d'anticiper aussi, la transition, la fin du parc existant qui ne pourra être prolongé indéfiniment, nous allons lancer dès aujourd'hui un programme de nouveaux réacteurs nucléaires.

Je souhaite que six EPR2 soient construits et que nous lancions les études sur la construction de 8 EPR2 additionnels. Nous avancerons ainsi par pallier. (...)



### **1.6. Plan « REPowerEU » de mai 2022 (communication de la Commission du 18 mai 2022, COM (2022) 230 final)**

L'agression militaire injustifiée et non provoquée de la Russie contre l'Ukraine a considérablement perturbé le système énergétique mondial. Elle a entraîné des difficultés liées à la hausse des prix de l'énergie et a accru les préoccupations en matière de sécurité énergétique, mettant ainsi en évidence la dépendance excessive de l'UE à l'égard des importations de gaz, de pétrole et de charbon en provenance de Russie. Les montants élevés versés à la Russie pour ses combustibles fossiles l'aident à poursuivre sa guerre contre l'Ukraine.

Lors du Conseil européen de mars 2022, les dirigeants de l'UE sont convenus de se défaire progressivement de la dépendance de l'Europe aux importations d'énergie russe, et ce dès que possible. S'appuyant sur la communication de la Commission, ils ont invité cette dernière à présenter rapidement un plan REPowerEU détaillé. Les importations de charbon et de pétrole sont désormais couvertes par le régime de sanctions. Les récentes interruptions de l'approvisionnement en gaz de la Bulgarie et de la Pologne illustrent l'urgence de remédier au manque de fiabilité des livraisons d'énergie russe.

REPowerEU vise à réduire dès que possible notre dépendance à l'égard des combustibles fossiles russes en accélérant rapidement la transition propre et en unissant nos forces pour parvenir à un système énergétique plus résilient et à une véritable union de l'énergie.

Nous pouvons, dès cette année, réduire considérablement notre dépendance à l'égard des combustibles fossiles russes et accélérer la transition énergétique. S'appuyant sur les propositions du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » et complétant les actions relatives à la sécurité de l'approvisionnement énergétique et du stockage d'énergie, le présent plan REPowerEU propose une série d'actions supplémentaires visant à :

- Économiser l'énergie ;
- Diversifier les approvisionnements ;
- Remplacer rapidement les combustibles fossiles en accélérant la transition de l'Europe vers une énergie propre ;
- Articuler judicieusement les investissements et les réformes.

(...)

\*

\* \*

## **2. Agir sur la consommation**

### **2.1. L'exemple des certificats d'économie d'énergie**

#### **Code de l'énergie – chapitre Ier du titre II du livre II**

##### **Article L. 221-1**

Sont soumises à des obligations d'économies d'énergie :

1° Les personnes morales qui mettent à la consommation des carburants automobiles ou du fioul domestique et dont les ventes annuelles sont supérieures à un seuil défini par décret en Conseil d'Etat.

2° Les personnes qui vendent de l'électricité, du gaz, de la chaleur ou du froid aux consommateurs finals et dont les ventes annuelles sont supérieures à un seuil défini par décret en Conseil d'Etat.

Les personnes mentionnées aux 1° et 2° peuvent se libérer de ces obligations soit en réalisant, directement ou indirectement, des économies d'énergie, soit en acquérant des certificats d'économies d'énergie.

Avant le 31 juillet 2022 puis tous les cinq ans, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie mentionnée à l'article L. 131-3 du code de l'environnement évalue le gisement des économies d'énergie pouvant être réalisées dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie au cours des cinq prochaines années.

**Article L. 221-2**

A l'issue de la période considérée, les personnes mentionnées à l'article L. 221-1 justifient de l'accomplissement de leurs obligations en produisant des certificats d'économies d'énergie obtenus ou acquis dans les conditions prévues aux articles L. 221-7 et L. 221-8.

Afin de se libérer de leurs obligations, les personnes mentionnées aux 1° et 2° de l'article L. 221-1 sont autorisées à se regrouper dans une structure pour mettre en place des actions collectives visant à la réalisation d'économies d'énergie ou pour acquérir des certificats d'économies d'énergie.

**Article L. 221-8**

Les certificats d'économies d'énergie sont des biens meubles négociables, dont l'unité de compte est le kilowattheure d'énergie finale économisé. Ils peuvent être détenus, acquis ou cédés par toute personne mentionnée aux 1° à 6° de l'article L. 221-7 ou par toute autre personne morale. Le nombre d'unités de compte est fonction des caractéristiques des biens, équipements, services, processus ou procédés utilisés pour réaliser les économies d'énergie et de l'état de leurs marchés à une date de référence fixe. Il peut être pondéré en fonction de la nature des bénéficiaires des économies d'énergie, de la nature des actions d'économies d'énergie, des émissions de gaz à effet de serre évitées et de la situation énergétique de la zone géographique où les économies sont réalisées. (...)

**CE, 11 janvier 2019, Fédération française des combustibles, carburants et chauffages, n° 418745, T. (extraits)**

*Par cette décision, le Conseil d'Etat a analysé l'objet de la réglementation relative aux obligations d'économie d'énergie pour vérifier si le traitement réservé à une technologie particulière – ici, l'incitation donnée au remplacement des chaudières au fioul – répondait à un critère objectif et rationnel.*

1. Les articles L. 221-1 à L. 222-9 du code de l'énergie instituent un dispositif soumettant les fournisseurs d'énergie dont les ventes excèdent un certain seuil à des obligations d'économies d'énergie, dont ils s'acquittent par la détention, à la fin de chaque période de référence, de certificats d'économies d'énergie. Les fournisseurs d'énergie peuvent réunir les certificats soit en réalisant eux-mêmes des économies d'énergie, soit en obtenant de leurs clients qu'ils en réalisent, soit en les acquérant auprès d'un autre fournisseur d'énergie ou d'une personne morale qui, en application de l'article L. 221-7 de ce code, est susceptible d'obtenir des certificats en contrepartie de mesures d'économies d'énergie réalisées volontairement. (...)

3. Par un arrêté du 22 décembre 2017, le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire a modifié à nouveau l'arrêté du 29 décembre 2014 pour y ajouter un article 3-5, prolongeant le dispositif précité jusqu'au 31 décembre 2020 et modifiant les modalités d'attribution de la bonification du volume des CEE. S'agissant des équipements produisant de la chaleur, la bonification est désormais limitée aux hypothèses de remplacement d'une chaudière individuelle au fioul par une chaudière biomasse, une pompe à chaleur de type air/eau ou eau/eau, un système solaire combiné ou une pompe à chaleur hybride, et de remplacement d'une chaudière collective au fioul par un raccordement du bâtiment à un réseau de chaleur. La fédération requérante demande l'annulation pour excès de pouvoir de cet arrêté. (...)

5. Aux termes de l'article L. 100-1 du code de l'énergie : " La politique énergétique : / (...) 4° Préserve la santé humaine et l'environnement, en particulier en luttant contre l'aggravation de l'effet de serre et contre les risques industriels majeurs, en réduisant l'exposition des citoyens à la pollution de l'air et en garantissant la sûreté nucléaire ; / (...) 7° Contribue à la mise en place d'une Union européenne de l'énergie, qui vise à garantir la sécurité d'approvisionnement et à construire une économie décarbonée et compétitive, au moyen du développement des énergies renouvelables (...) ". Aux termes de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 221-7 du même code : " L'installation d'équipements permettant le remplacement d'une source d'énergie non renouvelable par une source d'énergie renouvelable ou de récupération pour la production de chaleur donne lieu à la délivrance de certificats d'économies d'énergie selon des modalités de calcul spécifiques. " Aux termes de l'article R. 221-18 du même code dans sa rédaction applicable au litige : " La valeur des certificats d'économies d'énergie peut être pondérée en fonction de la nature des bénéficiaires des économies d'énergie, de la nature des actions d'économies d'énergie et de la situation énergétique de la zone géographique où les économies sont réalisées, dans des conditions arrêtées par le ministre chargé de l'énergie. "

Enfin, aux termes de l'article R. 221-19 du même code : " Les actions prévues à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 221-7 peuvent donner lieu à la délivrance de certificats d'économies d'énergie dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé de l'énergie si elles n'ont pas bénéficié d'une aide à l'investissement de la part de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, notamment dans le cadre du Fonds de soutien au développement de la production et de la distribution de chaleur.

6. En premier lieu, le principe de liberté du commerce et de l'industrie implique que les personnes publiques n'apportent pas aux activités de production, de distribution ou de services exercées par des tiers des restrictions qui ne seraient pas justifiées par l'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi. Toutefois, d'une part, il ressort des pièces du dossier qu'en subordonnant la bonification des certificats d'économies d'énergie au remplacement d'une chaudière au fioul, le ministre a entendu développer l'utilisation des énergies renouvelables et réduire les émissions de CO2 dans le cadre de la mise en oeuvre du " Plan climat ". D'autre part, le nombre prévisionnel de bénéficiaires de la mesure est évalué par l'administration à 25 000 clients, ce qui correspond, selon les chiffres non contestés du mémoire en défense produit par le ministre, à seulement 0,7 % du parc de logements chauffés au fioul. Dès lors, au regard des objectifs poursuivis, l'arrêté attaqué n'a pas porté une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie.

7. En deuxième lieu, la fédération requérante n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté attaqué, qui ne comporte aucune disposition d'ordre fiscal, méconnaît le principe d'égalité devant les charges publiques.

8. En troisième lieu, si l'objet de la réglementation relative aux obligations d'économies d'énergie est de maîtriser la consommation finale d'énergie, il résulte des dispositions du code de l'énergie citées au point 5 ci-dessus qu'il est loisible au ministre, pour déterminer les modalités de bonification des certificats d'économies d'énergie, de tenir compte des objectifs de développement de l'utilisation des énergies renouvelables et de réduction des émissions de gaz à effet de serre et, à cette fin, de favoriser l'utilisation des énergies renouvelables faiblement émettrices de CO2 au détriment d'énergies fossiles non renouvelables. Toutefois, en subordonnant la bonification des certificats d'économies d'énergie au remplacement des seules chaudières au fioul, à l'exclusion de toute autre source d'énergie non renouvelable présentant des caractéristiques analogues au regard des objectifs poursuivis, et faute d'invoquer un critère objectif et rationnel susceptible de justifier ce choix, le ministre a entaché son arrêté d'une erreur manifeste d'appréciation.

9. Il résulte de ce qui précède (...) que la fédération requérante est fondée à demander l'annulation de l'arrêté qu'elle attaque en tant qu'il subordonne la bonification des certificats d'économies d'énergie prévue au titre des équipements produisant de la chaleur à la condition que l'équipement installé ou le raccordement à un réseau de chaleur vienne en remplacement d'une chaudière au fioul.

## ***2.2. L'exemple de la consommation énergétique des bâtiments***

### **Code de l'énergie – chapitre 1er du titre IV du livre II**

#### **Article R. 241-26**

Dans les locaux à usage d'habitation, d'enseignement, de bureaux ou recevant du public et dans tous autres locaux, à l'exception de ceux indiqués aux articles R. 241-28 et R. 241-29, les limites supérieures de température de chauffage sont, en dehors des périodes d'inoccupation définies à l'article R. 241-27, fixées en moyenne à 19° C :

- pour l'ensemble des pièces d'un logement ;
- pour l'ensemble des locaux affectés à un usage autre que l'habitation et compris dans un même bâtiment.

### **Code de la construction et de l'habitation**

#### **Article L. 174-1**

I. - Des actions de réduction de la consommation d'énergie finale sont mises en oeuvre dans les bâtiments, parties de bâtiments ou ensembles de bâtiments existants à usage tertiaire, définis par décret en Conseil d'Etat, afin de parvenir à une réduction de la consommation d'énergie finale pour l'ensemble des bâtiments soumis à l'obligation d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à 2010.



Les actions définies au présent article s'inscrivent en cohérence avec les objectifs fixés par la stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone mentionnée à l'article L. 222-1 B du code de l'environnement. Elles ne peuvent conduire ni à une augmentation du recours aux énergies non renouvelables, ni à une augmentation des émissions de gaz à effet de serre.

Tout bâtiment, partie de bâtiment ou ensemble de bâtiments soumis à l'obligation doit atteindre, pour chacune des années 2030, 2040 et 2050, les objectifs suivants :

- 1° Soit un niveau de consommation d'énergie finale réduit, respectivement, de 40 %, 50 % et 60 % par rapport à une consommation énergétique de référence qui ne peut être antérieure à 2010 ;
- 2° Soit un niveau de consommation d'énergie finale fixé en valeur absolue, en fonction de la consommation énergétique des bâtiments nouveaux de leur catégorie. (...)

### **Décret n° 2020-26 du 14 janvier 2020 relatif à la prime de transition énergétique (extraits)**

#### **Article 1<sup>er</sup>**

La prime de transition énergétique prévue au II de l'article 15 de la loi du 28 décembre 2019 susvisée peut être attribuée aux propriétaires pour financer les dépenses en faveur de la rénovation énergétique de leur logement lorsqu'ils respectent les conditions suivantes :

- a) Les revenus du ménage occupant le logement et dont au moins l'un des membres est propriétaire sont inférieurs ou égaux à un plafond fixé en fonction de la composition du ménage par arrêté conjoint des ministres chargés de la ville et de l'économie ;
- b) Le logement est occupé à titre de résidence principale par le ou les propriétaires à la date de début des travaux et prestations. Par résidence principale, on entend un logement effectivement occupé au moins six mois par an sauf obligation professionnelle, raison de santé affectant le bénéficiaire de la prime ou cas de force majeure ;
- c) Le logement ou l'immeuble concerné est achevé depuis plus de deux ans à la date de début des travaux et prestations.

#### **Article 2**

I. - Les dépenses éligibles à la prime de transition énergétique au titre de travaux et prestations figurent à l'annexe 1 du présent décret et peuvent être réalisées dans un immeuble bâti individuel ou collectif. (...)

#### **Annexe 1**

Les dépenses suivantes, lorsqu'elles satisfont les critères techniques fixés par l'arrêté mentionné à l'article 2 du présent décret, sont éligibles à la prime :

1. Chaudières à très haute performance énergétique, à l'exception de celles utilisant le fioul comme source d'énergie (...)
2. Equipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire fonctionnant au bois ou autres biomasses (...)
4. Pompes à chaleur, autres qu'air/air (...)
9. Isolation thermique des parois vitrées, à la condition que les matériaux installés viennent en remplacement de parois en simple vitrage ; (...)

\*

\*

\*

### **3. Agir sur la production**

#### ***3.1. Le développement des énergies de source renouvelable : objectifs et questions***

##### ***Les objectifs de développement des énergies de source renouvelable***

##### **Directive 2018/2001 du Parlement et du Conseil du 11 décembre 2018**

#### **Article 3**

1. Les États membres veillent collectivement à ce que la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union en 2030 soit d'au moins 32 %. La Commission évalue cet objectif, en vue de présenter d'ici à 2023 une proposition législative destinée à l'augmenter en cas de nouvelle baisse sensible des coûts de la production d'énergie

renouvelable, si cela est nécessaire afin de respecter les engagements internationaux pris par l'Union en matière de décarbonisation, ou si une diminution importante de la consommation d'énergie dans l'Union justifie cette augmentation. (...)

4. À compter du 1er janvier 2021, la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de chaque État membre ne peut être inférieure à la part de référence figurant dans la troisième colonne du tableau de l'annexe I, partie A, de la présente directive. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir le respect de la part de référence. Si un État membre ne maintient pas sa part de référence telle que mesurée sur n'importe quelle période d'un an, l'article 32, paragraphe 4, premier et deuxième alinéas, du règlement (UE) 2018/1999 s'applique. (...)

**Annexe I**

	<b>Part d'énergie à produire à partir de sources renouvelables la consommation d'énergie finale brute, en 2005 (S2005)</b>	<b>Objectif pour la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation d'énergie finale brute, en 2020 (S2020)</b>
<b>France</b>	10,3%	23%

**Stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné en France, novembre 2020, dossier de presse (extraits)**

La stratégie pour le développement de l'hydrogène décarboné constitue un axe prioritaire d'investissement pour la France, compte tenu :

- Des enjeux environnementaux : l'hydrogène est pourvoyeur de nombreuses solutions pour décarboner l'industrie et les transports ;
- Des enjeux économiques : l'hydrogène offre l'opportunité de créer une filière et un écosystème industriels créateurs d'emplois ;
- Des enjeux de souveraineté énergétique : pour réduire notre dépendance vis-à-vis des importations d'hydrocarbures ;
- Des enjeux d'indépendance technologique : pour valoriser les atouts dont dispose la France dans la compétition mondiale.

L'Etat doit donc intervenir sur ces développements à forte intensité technologique pour partager les risques liés à l'innovation de rupture.

Dotée d'une enveloppe significative de 2 milliards d'euros dans le cadre du plan de relance, la stratégie pour le développement de l'hydrogène décarboné s'étend au-delà de la période 2020-2022 et fixe une trajectoire qui court jusqu'en 2030 avec au total 7 milliards d'euros de soutien public. (...)

Quels sont les objectifs de la stratégie nationale pour l'hydrogène ?

Le développement des technologies de l'hydrogène constitue une opportunité d'accélérer la transition écologique et de créer une filière industrielle dédiée, tant dans les territoires qu'à l'échelle européenne.

La stratégie fixe ainsi 3 objectifs :

**1.** Installer suffisamment d'électrolyseurs pour apporter une contribution significative à la décarbonation de l'économie ;

Ce sera possible grâce à l'installation d'une capacité de production d'hydrogène décarboné de 6,5 GW par électrolyse.

**2.** Développer les mobilités propres en particulier pour les véhicules lourds ;

En parallèle d'une première phase de conversion de nos transports terrestres de passagers et de marchandises vers les technologies hydrogène (véhicules utilitaires et poids lourds, bus, trains à hydrogène), le développement des technologies et composants clés se poursuivra notamment au travers de projets pilotes pour des navettes fluviales et des navires fonctionnant à l'hydrogène, ainsi que l'accélération des efforts d'innovation en faveur d'un avion décarboné à hydrogène dont l'entrée en service pourrait avoir lieu au cours de la décennie 2030. Le développement des usages de l'hydrogène dans les territoires sera également encouragé.

Notre objectif est d'économiser plus de 6 Mt de CO2 en 2030. C'est l'équivalent des émissions annuelles de CO2 de la Ville de Paris.

3. Construire en France une filière industrielle créatrice d'emplois et garante de notre maîtrise technologique.

Notre objectif est de générer entre 50 000 et 150 000 emplois directs et indirects en France. La filière industrielle sera ainsi accompagnée pour développer des emplois verts pour les français et garantir la maîtrise des briques technologiques critiques sur notre territoire.

### ***Les questions posées par le développement des énergies de source renouvelable***

#### **Décision n° 2020-813 DC du 28 décembre 2020 relative à la loi de finances pour 2021**

*Par cette décision, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur le dispositif, prévu par la loi de finances pour 2021, de réduction du tarif d'achat de l'électricité produite par certaines installations photovoltaïques ayant conclu un contrat d'achat entre 2006 et 2010, au regard d'une rémunération excessive des exploitants, résultant d'une forte baisse des coûts de ces installations.*

38. Il est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. Le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789.

39. Les contrats conclus entre 2006 et 2010 l'ont été en considération des tarifs prévus par les arrêtés pris à cet effet. Or les dispositions contestées réduisent ces tarifs, alors que ces contrats sont encore en cours. Elles portent donc atteinte au droit au maintien des conventions légalement conclues.

40. En premier lieu, la baisse importante et rapide des coûts de production des installations photovoltaïques au sol ou sur grande toiture, qui avait été mal anticipée lors de la fixation des conditions tarifaires, a eu pour conséquence une augmentation considérable du profit généré par certaines installations de production d'électricité bénéficiant de ces contrats. En adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu remédier à la situation de déséquilibre contractuel entre les producteurs et les distributeurs d'électricité et ainsi mettre un terme aux effets d'aubaine dont bénéficiaient certains producteurs, au détriment du bon usage des deniers publics et des intérêts financiers de l'État, qui supporte les surcoûts incombant aux distributeurs. Ce faisant, le législateur a poursuivi un objectif d'intérêt général.

41. En second lieu, d'une part, si la réduction tarifaire affecte un élément essentiel des contrats conclus en application des arrêtés précités, le législateur a veillé à ce qu'elle préserve en tout état de cause la rentabilité des installations. En effet, cette réduction devra aboutir à ce que le prix d'achat corresponde à une rémunération raisonnable des capitaux immobilisés, compte tenu des risques inhérents à leur exploitation. À cet égard, la réduction du tarif tient compte de l'arrêté tarifaire au titre duquel le contrat est conclu, des caractéristiques techniques de l'installation, de sa localisation, de sa date de mise en service et de ses conditions de fonctionnement. D'autre part, si les nouveaux tarifs résultant de l'application des dispositions contestées sont de nature à compromettre la viabilité économique du producteur, il est prévu que, sur demande motivée du producteur et sous certaines conditions, les ministres chargés de l'énergie et du budget fixent au cas par cas, sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie, un niveau de tarif ou une date de prise d'effet de ce tarif différents ou allongent la durée du contrat d'achat.

42. Dès lors, compte tenu du motif d'intérêt général poursuivi et des garanties légales qui précèdent, l'atteinte portée par les dispositions contestées au droit au maintien des conventions légalement conclues n'est pas disproportionnée.

**CE, 15 avril 2021, Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France et autres, n° 430500, T. et CE, 15 avril 2021, France Nature Environnement Midi-Pyrénées et autres, n° 432158, inédit**

*Par ces deux décisions, le Conseil d'Etat s'est prononcé, sur le fondement de deux arrêts rendus par les cours administratives d'appel, sur la possibilité de déroger à la protection des espèces protégées pour la réalisation de projets d'installations d'énergies de source renouvelable, au motif que leur réalisation répondrait à une raison impérieuse d'intérêt public majeur.*

4. Il résulte de ces dispositions [des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement] qu'un projet de travaux, d'aménagement ou de construction d'une personne publique ou privée susceptible d'affecter la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leur habitat ne peut être autorisé, à titre dérogatoire, que s'il répond, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, à une raison impérieuse d'intérêt public majeur. En présence d'un tel intérêt, le projet ne peut cependant être autorisé, eu égard aux atteintes portées aux espèces protégées appréciées en tenant compte des mesures de réduction et de compensation prévues, que si, d'une part, il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et, d'autre part, cette dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

5. Pour apprécier si le projet litigieux répond à une raison impérieuse d'intérêt public majeur au sens des dispositions précédemment citées du code de l'environnement, la cour administrative d'appel, après avoir souverainement constaté que le projet consiste en la réalisation d'un parc éolien composé de seize ou dix-sept éoliennes d'une puissance totale de plus de 51 mégawatts permettant l'approvisionnement en électricité de plus de 50 000 personnes, a retenu que ce projet s'inscrit dans l'objectif, fixé par la loi du 3 août 2009 puis par l'article L. 100-4 du code de l'énergie, visant à porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % de cette consommation en 2030, conformément à l'objectif de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables qui a imposé à la France un relèvement de la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables de 10,3 % en 2005 à 23 % en 2020. La cour administrative d'appel a, en outre, relevé le caractère fragile de l'approvisionnement électrique de la Bretagne, résultant d'une faible production locale ne couvrant que 8 % des besoins de la région, et retenu que le projet s'inscrit dans l'objectif du " pacte électrique ", signé le 14 décembre 2010 entre l'Etat, la région Bretagne, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le réseau de transport de l'électricité (RTE) et l'agence nationale de l'habitat (ANAH), prévoyant d'accroître la production d'électricité renouvelable dans cette région. En jugeant que ce projet de parc éolien répond, en dépit de son caractère privé, à une raison impérieuse d'intérêt public majeur, la cour administrative d'appel a exactement qualifié les faits de l'espèce.

\*

4. Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que la production annuelle de la centrale hydro-électrique projetée était évaluée à 12 millions de kilowattheures, soit la consommation électrique d'environ 5 000 habitants, permettant d'éviter le rejet annuel dans l'atmosphère de l'ordre de 8 300 tonnes de gaz carbonique, 38 tonnes de dioxyde de soufre, 19 tonnes de dioxyde d'azote et de 1,2 tonnes de poussières. Après avoir souverainement procédé à ce constat, la cour administrative d'appel a retenu qu'il n'était pas établi que ce projet de centrale hydroélectrique serait de nature à modifier sensiblement en faveur des énergies renouvelables l'équilibre entre les différentes sources d'énergie pour la région Occitanie et pour le territoire national et que le projet ne pouvait être regardé comme contribuant à la réalisation des engagements de l'Etat dans le développement des énergies renouvelables. En statuant ainsi, alors qu'il n'était pas établi devant elle que le projet, quoique de petite taille, s'inscrivait dans un plan plus large de développement de l'énergie renouvelable et notamment de l'hydroélectricité à laquelle il apporterait une contribution utile bien que modeste, la cour administrative d'appel n'a pas inexactement qualifié les faits de l'espèce en refusant de reconnaître, en l'état de l'instruction devant elle, que le projet répondait à une raison impérieuse d'intérêt public majeur au sens de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

### 3.2. La place du nucléaire

#### **Avis du Conseil d'Etat sur un projet de loi visant à accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants (assemblée générale, séance du 27 octobre 2022)**

1. Le Conseil d'État a été saisi le 16 août 2022 d'un projet de loi visant à accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants. (...)

2. Le projet de loi, qui comprend dix articles, est organisé en trois titres, respectivement consacrés à des mesures temporaires visant à simplifier et à accélérer les procédures administratives liées à la construction de nouveaux réacteurs électronucléaires à proximité de sites nucléaires existants (Titre I), à des mesures permanentes aménageant les procédures applicables aux installations nucléaires de base en cours de fonctionnement (Titre II) et à des dispositions diverses correspondant à l'article de ratification (Titre III). (...)

6. Les mesures destinées à simplifier et à accélérer temporairement les procédures administratives concernent des réacteurs électronucléaires qu'il est envisagé d'implanter à proximité immédiate ou à l'intérieur du périmètre d'un réacteur nucléaire existant et pour lesquels une demande d'autorisation de création est déposée au cours des quinze ans suivant la promulgation de la loi. La notion de proximité immédiate pourra, le cas échéant, être précisée par voie réglementaire. (...)

*Reconnaissance du caractère de « raison impérative d'intérêt public majeur »*

(...) 20. En vue d'accélérer la construction de réacteurs électronucléaires, le projet de loi propose de prévoir que ces projets ainsi que leurs ouvrages de raccordement aux réseaux d'énergie répondent à une raison impérative d'intérêt public majeur, dès lors que ces installations satisfont à des conditions techniques, notamment en ce qui concerne leur puissance, fixées par décret en Conseil d'État compte-tenu de la programmation pluriannuelle de l'énergie mentionnée à l'article L. 141-2 du code de l'énergie. (...)

23. Le Conseil d'État relève toutefois qu'en ce qui concerne les réacteurs électronucléaires de type EPR2 (Evolutionary Power Reactor 2) susceptibles d'être installés à proximité immédiate ou à l'intérieur du périmètre d'une installation nucléaire de base existante, la nécessité de simplifier la reconnaissance d'une raison impérative d'intérêt public majeur n'est pas avérée, eu égard à la puissance prévisionnelle totale des installations projetées, à leur contribution globale attendue à la réalisation des objectifs pour cette source d'énergie, compte tenu des volets pertinents de la programmation pluriannuelle de l'énergie qui, indépendamment des objectifs qu'elle est susceptible de fixer en termes de trajectoire pour chacune des filières d'énergie, comporte également des volets relatifs à la sécurité d'approvisionnement du territoire mentionnée au 2° de l'article L. 100-1 du code de l'énergie et à la préservation du pouvoir d'achat des consommateurs et de la compétitivité des prix de l'énergie. La nécessité de légiférer pour cette catégorie de réacteurs électronucléaires n'est ainsi pas démontrée.

24. S'il s'agit d'envisager également l'octroi de la dérogation à la directive Habitats pour l'installation de réacteurs de petite ou très petite puissance (Small modular reactors dits SMR), évoqués dans la dernière version de l'étude d'impact, le Conseil d'État observe qu'il ne dispose pas des éléments d'appréciation nécessaires, s'agissant d'une filière en émergence dont les conditions techniques et les modalités de déploiement ne peuvent être définies, et dont la contribution à la réalisation des objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie ne peut être évaluée, pour apprécier la conformité de la disposition législative envisagée aux exigences conventionnelles et constitutionnelles. Il ne peut que constater qu'au regard des exigences de la directive Habitats et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, le renvoi par la loi à des conditions techniques définies par voie réglementaire, avec pour seul critère une référence à la puissance de l'installation, ne permet pas d'encadrer de manière suffisante la condition tenant à l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur.

25. Pour ces motifs, le Conseil d'État estime que ces dispositions ne peuvent être retenues. (...)

#### **SUR LES MESURES RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DES INSTALLATIONS NUCLÉAIRES DE BASE EXISTANTES**

*Modification de la procédure de réexamen périodique des réacteurs électronucléaires au-delà de la trente-cinquième année de fonctionnement*



30. Le projet de loi entend modifier la procédure de réexamen des réacteurs électronucléaires au-delà de la trente-cinquième année de fonctionnement, actuellement organisée par l'article L. 593-19 du code de l'environnement. L'enquête publique est opportunément élargie aux conclusions du rapport établi à l'issue de l'examen décennal prévu à l'article L. 593-18 du même code, afin de permettre au public d'être mieux éclairé pour donner un avis sur les dispositions spécifiques que l'exploitant se propose de prendre pour remédier aux anomalies constatées ou pour améliorer la protection des intérêts publics mentionnés à l'article L. 593-1 de ce code. Les modifications sont, quant à elles, soumises, selon leur ampleur, soit à déclaration auprès de l'Autorité de sûreté nucléaire, soit à un régime d'autorisation par cette autorité, dans les conditions prévues aux articles L. 593-14 et L. 593-15 du code. Ces différentes mesures, à la fois de simplification des procédures et de renforcement de la participation du public, ne soulèvent pas d'objection juridique.

31. Le Conseil d'État observe que la suppression du rapport intermédiaire, prévu à l'article L. 593-19 du code de l'environnement, sur l'état des équipements importants pour la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 du même code, que l'exploitant doit remettre cinq ans après le réexamen des réacteurs électronucléaires au-delà de la trente-cinquième année de fonctionnement, si elle n'appelle pas davantage d'objection d'ordre constitutionnel et conventionnel, ne fait pas l'objet, dans l'étude d'impact, d'une évaluation tenant suffisamment compte des contraintes qu'est susceptible d'induire l'exploitation, prolongée pour une longue durée, de ces installations. L'étude d'impact devra donc être également complétée sur ce point avant le dépôt du projet de loi au Parlement. (...)

**CE, 24 juillet 2019, Association Réseau « Sortir du nucléaire », n° 416140, T.**

*Par cette décision, le Conseil d'Etat a examiné la question de savoir si la mise en service de la cuve du réacteur « EPR » de la centrale de Flamanville pouvait être autorisée par l'Autorité de sûreté nucléaire, à la suite de la constatation de défauts dans certains composants de cette cuve.*

1. Il ressort des pièces des dossiers que des essais réalisés dans le cadre de la qualification technique des calottes du fond et du couvercle de la cuve du réacteur EPR de la centrale de Flamanville ont mis en évidence que ces composants n'avaient pas les caractéristiques requises initialement lors de leur conception par le fabricant, la société Areva NP aux droits de laquelle vient désormais la société Framatome, en raison d'un excès de carbone dans l'acier. Cette société a mis en œuvre un programme de caractérisation spécifique, destiné à démontrer que le matériau utilisé était suffisamment ductile et tenace et à justifier un niveau de sécurité global équivalent. Dans la perspective de la transmission à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) d'une demande d'autorisation dérogatoire de mise en service et d'utilisation de la cuve de ce réacteur, en application de l'article 9 de l'arrêté du 30 décembre 2015 relatif aux équipements sous pression nucléaires, la société a consulté l'ASN sur cette démarche de justification. Par un avis du 10 octobre 2017, l'ASN a indiqué que les anomalies détectées n'étaient pas de nature à remettre en cause la mise en service et l'utilisation de cette cuve, sous réserve du respect de différentes conditions. Ultérieurement, par une décision du 9 octobre 2018, l'ASN a autorisé, sous réserve du respect de certaines prescriptions, la mise en service et l'utilisation de cette cuve. Les associations requérantes demandent l'annulation pour excès de pouvoir de l'avis émis le 10 octobre 2017 par la requête enregistrée sous le n° 416140 et de la décision du 9 octobre 2018 par la requête enregistrée sous le n° 425780. Il y a lieu de joindre ces deux requêtes pour statuer par une même décision.

6. Par la décision du 9 octobre 2018, l'Autorité de sûreté nucléaire a relevé que, si la présence d'un excès de carbone peut conduire dans certaines conditions à diminuer la ténacité de l'acier, c'est-à-dire sa résistance à la propagation d'une fissure, et est susceptible de remettre en cause sa résistance à la rupture brutale, en l'espèce, les propriétés de ténacité présentées par le matériau des calottes du fond et du couvercle de la cuve du réacteur EPR de Flamanville, bien que présentant des valeurs de résilience localement inférieures à celles prévues lors de leur conception, sont suffisantes pour prévenir, avec les coefficients de sécurité requis, leur risque de rupture brutale, en tenant compte de l'éventuel défaut le plus défavorable. Il ressort des pièces du dossier que, pour parvenir à cette conclusion, l'ASN a fondé son analyse sur trois paramètres que sont les dimensions, l'orientation et la position d'éventuels défauts, les propriétés mécaniques de l'acier comportant un excès de carbone et les chargements thermomécaniques résultant de changements de température et de pression durant le fonctionnement normal et accidentel du réacteur, au terme d'un programme de contrôles réalisés par le fabricant sous la surveillance d'organismes indépendants mandatés par l'ASN à cette

fin, elle-même ayant réalisé des inspections dans deux laboratoires du groupe Areva ayant participé à la mise en œuvre de ce programme. Il ressort également des pièces du dossier que l'ASN a en outre fait refaire certains essais mécaniques et contrôles volumiques non destructifs réalisés lors de la fabrication des éléments du fond et du couvercle de la cuve fabriqués par la société Creusot Forge, en raison des irrégularités détectées dans cette usine, lesquels se sont avérés cohérents avec les résultats des essais d'origine et ont apporté des garanties complémentaires sur la qualité des pièces concernées. Il ressort enfin des pièces du dossier que le dossier technique relatif à l'anomalie de la composition chimique de l'acier du fond et du couvercle a fait l'objet d'une instruction par l'ASN et par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, lequel a réalisé ses propres calculs, qui ne remettent pas en cause les résultats présentés par le fabricant, ainsi que d'un avis du groupe permanent d'experts pour les équipements sous pression nucléaires. C'est au vu de ces éléments que l'ASN a estimé que les risques étaient suffisamment prévenus et limités et que la cuve du réacteur EPR de Flamanville pouvait être mise en service et utilisée, tout en assortissant cette autorisation, afin d'assurer que les paramètres susmentionnés restent dans le cadre de la justification tout au long du fonctionnement du réacteur, de prescriptions relatives à la durée d'utilisation du couvercle, qui ne pourra excéder le 31 décembre 2024, à la réalisation d'un programme d'essais de suivi du vieillissement thermique ainsi qu'à des contrôles en service capables de détecter les " défauts perpendiculaires aux peaux " à chaque requalification complète du circuit primaire principal. (...)

8. En troisième lieu, d'une part, les requérants soutiennent que la décision serait illégale dès lors que, quelles que soient les prescriptions d'utilisation et de surveillance dont elle pourrait être assortie, la procédure dérogatoire litigieuse, qui concerne des composants essentiels d'un réacteur nucléaire, ne permettrait pas d'assurer un niveau de sécurité identique à celui garanti par une conception et une fabrication conformes, qu'elle méconnaîtrait le " principe d'exclusion de rupture " découlant notamment de l'article 2 du décret du 10 avril 2007 autorisant la création de l'installation nucléaire de base dénommée Flamanville 3 et qu'elle serait contraire au principe de non-rétroactivité, les anomalies de la cuve étant antérieures aux dispositions réglementaires citées au point 4. Cependant, il résulte de ces dispositions, dont la légalité n'est pas contestée, qu'elles n'ont pas pour objet de dispenser les appareils à pression nucléaires concernés du respect des exigences de sécurité, mais de permettre, au cas par cas et au terme d'un examen particulier, à des équipements à pression nucléaires ne satisfaisant pas à l'ensemble des exigences formelles de conformité d'être mis en service dès lors qu'ils satisfont, sous le contrôle de l'ASN, à des conditions qu'il appartient à cette dernière de fixer afin d'assurer un niveau de sécurité identique. Cette procédure peut trouver à s'appliquer, dans les conditions et limites qui viennent d'être rappelées, à des composants essentiels du réacteur, même s'ils ont été conçus et fabriqués avant l'entrée en vigueur de ces dispositions. Est, à cet égard, par elle-même sans incidence la circonstance que ces anomalies seraient imputables à des défaillances du fabricant ou qu'elles auraient été découvertes par l'ASN. En outre, il ne résulte ni de ces dispositions ni en tout état de cause des règles dites de " défense en profondeur " prévues à l'article 3.1 de l'arrêté du 7 février 2012 fixant les règles générales relatives aux installations nucléaires de base que le respect par les équipements concernés des exigences de sécurité ne pourrait être assuré, comme c'est le cas en l'espèce, par des prescriptions préventives édictées par l'ASN concernant l'utilisation ou la surveillance des équipements concernés après leur mise en service. Il se déduit de l'ensemble de ces éléments que les moyens mentionnés ci-dessus doivent être écartés.

9. D'autre part, ainsi que cela a été dit au point 6, la décision litigieuse a été prise au terme d'un programme d'essais techniques réalisés par le fabricant sous la supervision directe de l'ASN, en association et sous le contrôle de divers organismes et laboratoires indépendants et dans le cadre d'une instruction conjointe avec l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire. Il ressort des pièces du dossier que, ce faisant, l'ASN s'est assurée, au terme d'un examen particulier réalisé dans les conditions qu'elle a fixées, que la cuve du réacteur EPR de la centrale nucléaire de Flamanville, malgré les anomalies relevées, présente un niveau de sécurité identique à celui résultant du respect des exigences mentionnées à l'article L. 557-4 du code de l'environnement précité. Par suite, compte tenu de ce qui a été dit au point précédent, et eu égard à la teneur de l'argumentation des requérantes qui ne critiquent pas le bien-fondé des prescriptions dont est assortie l'autorisation litigieuse et ne font état d'aucun élément précis et concret de nature à établir que cette décision ne conduirait pas, en l'espèce, à assurer un niveau de sécurité identique, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en accordant l'autorisation de mise en service de la cuve du réacteur sous réserve de

prescriptions relatives à la durée d'utilisation du couvercle, qui ne pourra excéder le 31 décembre 2024, à la réalisation d'un programme d'essais de suivi du vieillissement thermique ainsi qu'à des contrôles en service capables de détecter les " défauts perpendiculaires aux peaux " à chaque requalification complète du circuit primaire principal, l'ASN aurait entaché sa décision d'une erreur d'appréciation. (...)

\*  
\*      \*

## **4. Accroître la résilience du système énergétique français**

### **4.1. Assurer la sécurité des approvisionnements**

#### **Code de l'énergie – extraits des livres Ier et IV**

##### **Article L. 143-6-1**

Le ministre chargé de l'énergie peut :

1° En cas de menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel au niveau local, national ou européen, ordonner à des exploitants d'installations de production d'électricité utilisant du gaz naturel de restreindre ou de suspendre l'activité de leurs installations ;

2° Si, à la menace grave mentionnée au 1°, s'ajoute une menace sur la sécurité d'approvisionnement en électricité de tout ou partie du territoire national, réquisitionner les services chargés de l'exploitation de certaines de ces installations afin qu'elles fonctionnent uniquement selon les directives et sous le contrôle de l'opérateur qu'il désigne. (...)

##### **Article L. 421-7-2**

Le ministre chargé de l'énergie fixe, par un arrêté pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie, une trajectoire de remplissage à chaque opérateur des infrastructures de stockage mentionnées à l'article L. 421-3-1 [*infrastructures de stockage souterrain de gaz naturel qui garantissent la sécurité d'approvisionnement du territoire à moyen et long termes*]. Cette trajectoire comprend des objectifs intermédiaires de remplissage ainsi qu'un objectif minimal de remplissage au 1er novembre de chaque année.

Sans préjudice de l'article L. 421-7, si le niveau des capacités de stockage souscrites par les fournisseurs de gaz naturel dans les infrastructures de stockage mentionnées à l'article L. 421-3-1, complétées le cas échéant par celles souscrites au titre des stocks complémentaires prévus à l'article L. 421-6, ou le niveau d'utilisation des capacités souscrites laisse prévoir que le remplissage sera inférieur à l'objectif minimal de remplissage fixé par la trajectoire de remplissage, le ministre chargé de l'énergie ordonne aux opérateurs de ces infrastructures de constituer les stocks de sécurité nécessaires pour respecter cet objectif minimal. Pour ce faire, les opérateurs utilisent, en priorité, les capacités de leurs installations qui n'ont pas été souscrites. Ils peuvent mobiliser, dans la mesure nécessaire pour remplir leurs obligations, la part non utilisée des capacités qui ont été souscrites.

La Commission de régulation de l'énergie assure le suivi de l'atteinte des objectifs de la trajectoire de remplissage et en contrôle le respect. Elle définit par délibération les modalités de constitution des stocks de sécurité par les opérateurs des infrastructures de stockage et les modalités de cession de ces stocks. En particulier, elle élabore les outils de prévision d'un risque de non-atteinte des objectifs de remplissage fixés par la trajectoire de remplissage. (...)

#### **CJUE, *Allemagne c/ Pologne*, 15 juillet 2021, aff. C-848/19 P (résumé)**

Principe de solidarité énergétique – Gaz provenant de Russie. Dans cette affaire concernant l'accès à un gazoduc transportant du gaz provenant de Russie, la CJUE précise la portée du principe de solidarité énergétique, en affirmant que les institutions européennes et les États membres doivent le prendre en compte dans le cadre de la politique énergétique de l'Union. De même, la légalité de tout acte des institutions rentrant dans la politique de l'énergie doit être appréciée à la lumière du principe de solidarité énergétique.



**Cour administrative fédérale d'Allemagne, 22 février 2022, n° 4 A 6.20 (résumé)**

Procédure de référé – Projet fédéral de construction d'une ligne à très haute tension concurrent avec un projet d'aménagement urbain d'une commune – Effets d'une interdiction de modifier le plan d'aménagement urbain – Prépondérance de l'intérêt général d'assurer l'approvisionnement en électricité et de la réussite de la transition énergétique.

Dans cette affaire, la Cour administrative fédérale juge que les effets d'une interdiction de modifier un plan d'aménagement urbain (*Veränderungssperre*) émise par l'agence fédérale des réseaux afin de garantir l'approbation d'une ligne à haute tension ne doivent pas être suspendus. Elle confirme ainsi une décision prise le 28 juillet 2021 dans le cadre d'une première procédure de référé.

En l'espèce, une commune avait, dans le but d'intérêt général de garantir son alimentation en eau potable, pour projet de construire sur son territoire communal deux puits supplémentaires pour l'extraction d'eau souterraine et souhaitait ainsi modifier son plan d'aménagement urbain. En parallèle, existait un projet d'urbanisme fédéral de ligne à haute tension permettant le transfert de l'électricité produite au nord et à l'est de l'Allemagne, notamment par les éoliennes offshore et terrestres, vers les zones de forte consommation et de déficit énergétique du sud du pays. Ce projet empiétait en partie sur le projet de la commune. L'agence fédérale des réseaux avait ainsi émis une interdiction de modification du plan d'aménagement urbain de la commune conformément au § 16 alinéa 1er de la loi relative à l'accélération du développement du réseau (*Netzausbaubeschleunigungsgesetz*, NABEG). La commune a alors introduit un recours en référé contre l'interdiction de modifier son plan d'aménagement urbain sur cette partie de la commune.

La Cour a confirmé l'interdiction de modification du plan, en jugeant, que les intérêts de la requérante à suspendre les effets de l'interdiction de modification jusqu'à ce qu'il soit statué sur le fond, ne l'emporte pas sur l'intérêt public à ce que l'interdiction de modification soit immédiatement exécutoire, comme le prévoit la loi. Les juges soutiennent que l'agence fédérale des réseaux n'a pas fait d'erreur dans l'exercice de sa marge d'appréciation, puisqu'il n'est pas « *établi que* [l'intérêt de la commune de garantir son alimentation en eau potable], *l'emporte sur l'intérêt [...] de garantir l'approbation des plans d'un projet d'importance exceptionnelle pour l'approvisionnement en électricité suprarégional et la réussite de la transition énergétique* ».

Bien que la Cour reconnaisse « *qu'assurer un approvisionnement suffisant en eau potable dans la commune est un intérêt public notable* », elle accorde donc une importance prépondérante à l'intérêt général de la réussite de la transition énergétique à travers un développement du réseau de lignes à haute tension pour mieux répartir l'électricité produite à partir de ressources renouvelables. Toutefois, il ne s'agit pas d'une décision définitive et l'affaire est pendante au principal.

**4.2. Adapter les réseaux****France Stratégie, « Énergie centralisée ou décentralisée ? - Actions critiques », janvier 2017**

La transition énergétique, la baisse du coût des énergies renouvelables et l'appétence pour une maîtrise locale de la production d'énergie font aujourd'hui envisager une modification profonde de notre système électrique.

L'Allemagne fournit ici un exemple instructif, car avec son Energiewende, elle a déjà engagé le tournant vers un modèle décentralisé. Elle se trouve ainsi la première confrontée aux nombreux défis que soulève l'adoption d'un tel système : à l'augmentation des prix du kWh et au renforcement obligé du réseau s'ajoutent les difficultés à sortir de la production à base de charbon et à diminuer les émissions de CO<sub>2</sub>. La France a le choix entre plusieurs options : le maintien du système centralisé actuel, la mise en place d'un modèle totalement décentralisé et enfin un système hybride où coexisteraient un réseau centralisé et des boucles locales de taille diverse.

La première option est la plus sûre à court terme, mais elle risque de se révéler intenable à long terme si les agents économiques se tournent vers des technologies d'autoproduction en apparence moins onéreuses. La deuxième option est coûteuse, voire irréaliste à court terme, mais elle est probablement viable à long terme si le stockage de l'électricité se développe à un coût raisonnable et si les agents acceptent de réguler leur consommation en fonction de la rareté de l'offre des énergies renouvelables et du signal-prix. La troisième option est sans doute la plus confortable, mais elle peut se révéler également très coûteuse, car elle repose sur un double système et donc sur une offre structurellement excédentaire dont il faudra rémunérer les investissements.

*La remise en cause du modèle centralisé*

Historiquement, les réseaux électriques se sont imposés comme la façon la plus économique de mettre en concordance spatiale et temporelle des moyens de production diversifiés – dans leur nature comme dans leur localisation – avec des usages dispersés et variables. La France, à l’instar de tous les pays avancés, a fait le choix après la Seconde Guerre mondiale de développer un système électrique centralisé, tirant parti des économies d’échelle qu’il procurait. La péréquation tarifaire et l’obligation de desserte ont permis de maintenir l’égalité de traitement entre tous les consommateurs, y compris pour les territoires d’outremer qui disposent de systèmes de production d’électricité spécifiques.

Le développement accéléré des énergies renouvelables (EnR) depuis une décennie a entraîné une baisse de leurs coûts, due aux économies de série. Il est désormais possible d’imaginer un monde où la production se ferait au plus près des consommateurs, directement sur le toit de leur maison ou via des regroupements de taille diverse (résidences, écoquartiers, communes, etc.). L’aspiration à l’autonomie énergétique exprimée par de nombreux Français serait satisfaite grâce à de nouvelles technologies de stockage et aux réseaux intelligents ou « *smart grids* », qui permettront demain aux consommateurs de gérer au plus fin leurs besoins énergétiques en fonction de l’offre disponible. Parce qu’elle est capable de répondre à tous les usages – s’éclairer, se chauffer, s’informer, se déplacer, etc. –, l’électricité est concernée au premier chef. Mais la chaleur – qui se transporte mal – et la production de gaz à partir de déchets ou de biomasse – qui n’a d’intérêt que si elle est réalisée localement – s’intègrent bien à ce nouveau monde que certains appellent de leurs vœux.

De fait, ces évolutions techniques sont portées par les évolutions sociétales. De nombreux citoyens souhaitent adopter des comportements plus vertueux et plus sobres dans la consommation des ressources. Une croissance verte, fondée sur les énergies « propres » et l’économie circulaire, doit à leurs yeux prendre le relais de la croissance traditionnelle, tout en créant de nouveaux marchés et de nouveaux emplois. L’autoconsommation fait son apparition, encouragée par la baisse du prix du solaire photovoltaïque, par la hausse du prix du kWh issu des réseaux centralisés et enfin par une nouvelle tarification reposant plus sur le kWh consommé que sur la puissance à laquelle le réseau donne accès.

*L’Allemagne, pionnière de la révolution énergétique*

Depuis six ans, l’Allemagne s’est faite la championne d’un tel modèle en réactivant avec l’Energiewende – littéralement « le tournant énergétique » – une ancienne tradition de production et de gestion énergétiques par les entités locales, qu’il s’agisse des *Länder* ou des *Stadtwerke* (services municipaux). Il faut en effet voir dans l’abandon du nucléaire décidé par nos voisins d’outre-Rhin une volonté de s’affranchir d’une énergie nécessairement gérée au niveau fédéral, voire transnational. Le choix en faveur des EnR, au-delà du projet de création d’une filière industrielle, est aussi considéré comme un moyen de se réapproprier cette gestion locale.

La France a fait un pas dans cette direction avec la loi de transition énergétique de juillet 2015. Ce texte vise notamment à porter la part des EnR dans le mix énergétique à 32 % en 2030 et à développer des « territoires à énergie positive », capables de produire plus d’énergie qu’ils n’en consomment (en bilan annuel). À titre expérimental, la loi organise sur des portions de réseau des services de flexibilité locaux (gestion dynamique conjointe de la demande et de l’offre) ou le déploiement de réseaux électriques intelligents (gestion optimisée de stockage et de transformation des énergies). Les collectivités territoriales se voient ainsi attribuer un rôle plus important dans le choix et la gestion de leur mix énergétique. Une ordonnance « Autoconsommation » publiée en août 2016 jette les bases d’un encadrement de cette activité, qu’elle étend à certains regroupements de consommateurs, et appelle à une révision de la tarification du réseau.

Cependant, cette transformation s’est mise en marche alors que certaines technologies et modèles d’affaires sont encore loin d’être stabilisés : les batteries électrochimiques n’ont pas atteint la maturité technico-économique (en dehors de certains usages) et le développement des énergies renouvelables est largement tributaire des soutiens publics. Les interventions des pouvoirs publics en matière d’aide à l’innovation, d’investissements ou de régulation restent donc déterminantes. En tant que pionnière, l’Allemagne fait face la première aux défis posés par ce changement de modèle. Il lui faut impérativement renforcer son réseau électrique, notamment parce que les gisements de vent produisant l’énergie éolienne sont pour l’essentiel situés dans le nord du pays, loin des grands centres de consommation. Autrement dit, la transition énergétique n’œuvre pas ici pour l’autonomie

des Länder mais les rend paradoxalement plus dépendants les uns des autres et les soumet à plus de régulation fédérale. Par ailleurs, le prix de l'électricité outre-Rhin a doublé en une décennie et cette augmentation a d'abord pesé sur les ménages les plus modestes. La loi dite EEG 2.0, entrée en vigueur en août 2014, s'efforce d'encadrer les quantités d'éolien et de solaire pouvant être développées annuellement, dans le double but de maîtriser les coûts de l'Energiewende et de laisser au système électrique le temps de s'adapter. Pour l'heure, l'Allemagne éprouve la plus grande difficulté à diminuer ses émissions de CO2 et à sortir du charbon, une énergie qui a accompagné pendant plus d'un siècle le développement économique du pays et qui reste perçue par la population comme une énergie locale pourvoyeuse d'emploi.

#### *Options*

Deux options diamétralement opposées bornent le futur : un réseau qui demeure centralisé ou un réseau totalement décentralisé. Une troisième option, intermédiaire, pourrait s'imposer en France dans la prochaine décennie. Certes plus confortable, elle pourrait se révéler plus coûteuse socialement – même s'il est très difficile d'évaluer ces coûts, tant les technologies en jeu évoluent vite. Dans tous les cas, les pouvoirs publics se devront d'investir, de favoriser l'innovation, d'arbitrer en matière de normes techniques et de contrôler le secteur en recourant par exemple aux instruments tarifaires.

- *Option 1* – Un système qui continue de reposer sur des moyens de production et un réseau centralisés
- *Option 2* – Un système où la production électrique est totalement décentralisée

**TABLE-RONDE 2 : LA TRANSITION ENERGETIQUE : COMMENT ET A QUEL PRIX?****Eléments de réflexion****1. Les outils de la transition énergétique****1.1. Soutenir financièrement la transition****Le plan France 2030**

(...) Mieux produire

**Objectif 1 : favoriser l'émergence d'une offre française de petits réacteurs modulaires (SMR) d'ici 2035, et soutenir l'innovation de rupture dans la filière**

(...) L'objectif est de favoriser l'émergence d'une offre française de petits réacteurs modulaires et de stimuler l'innovation de rupture sur les réacteurs nucléaires avancés afin de garantir de nouveaux usages, une sûreté accrue et une meilleure gestion des déchets.

→ Développement de réacteurs nucléaires innovants pour 2030 (1 000 M€)

**Objectif 2 : devenir le leader de l'hydrogène vert et des énergies renouvelables en 2030**

L'hydrogène est essentiellement produit par électrolyse, qui utilise une grande quantité d'électricité. Le nucléaire nous permettra ainsi de faire de notre pays un leader de l'hydrogène décarboné. Nous devons également accompagner le reste de l'offre de solutions industrielles pour l'hydrogène décarboné (membranes, piles à combustibles, réservoirs, etc.) tout en poursuivant la structuration d'écosystèmes dans les territoires. (...)

Cet objectif va de pair avec un renforcement de la filière industrielle des énergies renouvelables (cellules photovoltaïques, flotteurs d'éoliennes, pompes à chaleur, gestion de l'intermittence...). Ce triptyque – nucléaire, hydrogène, énergies renouvelables – nous permettra de produire une énergie décarbonée, stable et compétitive.

→ Faire de la France le leader de l'hydrogène décarboné et développer des technologies d'ENR à la pointe (2 300 M€)

**Objectif 3 : décarboner notre industrie afin de respecter notre engagement de baisser, entre 2015 et 2030, 35% de nos émissions de gaz à effet de serre dans ce secteur.**

L'investissement privé qui, seul, n'est pas suffisant pour atteindre cet objectif, doit être accompagné d'un soutien public. Cet investissement massif ciblera d'une part la décarbonation de sites industriels très émetteurs (par exemple, aciérie, chimie lourde, cimenteries, aluminium), et d'autre part le déploiement de solutions matures (chaleur renouvelable, efficacité énergétique, électrification). Cette stratégie de décarbonation qui améliorera la compétitivité de nos industries dans un monde où le prix du carbone augmentera, constitue un argument de plus contre les délocalisations.

→ Décarbonation de l'industrie et de la production d'intrants (5 000 M€)

**Objectif 4 : produire en France, à l'horizon 2030, près de 2 millions de véhicules électriques et hybrides.**

Afin d'accompagner nos ambitions climatiques et la fin programmée des véhicules thermiques en 2035, nous devons amplifier notre effort de transition de l'industrie automobile. Cette stratégie doit être complétée par un investissement lourd dans le transport collectif, les nouvelles formes de déplacement et dans une nouvelle stratégie industrielle.

Cette mutation suppose une mobilisation collective profonde, reposant nécessairement sur l'impulsion des constructeurs et des grands équipementiers et leur mobilisation auprès de l'écosystème de sous-traitants, parfois individuellement très lourdement affectés par les évolutions technologiques.

→ Produire autant de véhicules zéro émission en 2030 en France que de véhicules thermiques à la fin des années 2010 (2 600 M€) (...).

**La fiscalité de l'énergie**

La directive (UE) 2020/262 encadre le régime général des accises (tabac, boissons alcooliques et produits énergétiques). Cette directive a refondu la directive 2008/118/CE du 16 décembre 2008. Elle

est entrée partiellement en vigueur le 22 mars 2020 et entrera pleinement en application le 13 février 2023, date à laquelle la directive 2008/118/CE sera abrogée.

La directive 2003/96/CE, spécifique aux produits énergétiques, fixe les niveaux minima de taxation et, sous certaines conditions, les exonérations ou les taux de taxation différenciée qui s'appliquent. L'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a prévu le dispositif de recodification qui consiste à consolider, au sein d'un texte unique au niveau national, le régime général d'accise, à corriger des erreurs juridiques notamment dans la transposition de la directive 2003/96/CE précitée, à ajuster la répartition entre loi et règlement et à améliorer la visibilité des textes. L'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 qui en découle a ainsi créé les articles législatifs du nouveau code des impositions sur les biens et services (CIBS) établi en annexe de l'ordonnance précitée.

Les dispositions législatives relatives aux accises sont prévues au titre I<sup>er</sup> du livre III du CIBS et celles spécifiques à la fiscalité des énergies sont prévues au chapitre II de ce titre I<sup>er</sup>, de l'article L. 312-1 à l'article L. 312-107. Certaines sont complétées par des dispositions réglementaires.

En France, l'accise sur les énergies est prévue à l'article L. 312-1 du CIBS. Elle est due uniquement pour les usages en tant que carburant d'une part et en tant que combustible d'autre part, des produits mentionnés ainsi que sur l'électricité (article L. 312-2 du CIBS).

Il existe cinq fractions de l'accise sur les énergies. Il s'agit des anciennes taxes intérieures de consommation qui ont été renommées dans le cadre de l'ordonnance précitée.

- **Fraction perçue sur l'électricité** : il s'agit de la nouvelle dénomination de la TICFE (Taxe intérieure de consommation finale sur l'électricité), qui était également dénommée CSPE (Contribution au service public de l'électricité) ;
- **Fraction perçue sur les gaz naturels** : il s'agit de la nouvelle dénomination de la TICGN (Taxe Intérieure de Consommation sur le Gaz Naturel) ;
- **Fraction perçue en métropole sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons** : il s'agit de la nouvelle dénomination de la TICPE (Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques) ;
- **Fraction perçue en outre-mer sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons** : il s'agit de la nouvelle dénomination de la taxe spéciale de consommation (TSC) applicable dans les cinq départements et régions d'Outre-mer ;
- **Fraction perçue sur les charbons** : il s'agit de la nouvelle dénomination de la TICC (taxe intérieure de consommation sur les houilles, lignites et coques).

Les ventes d'électricité, de gaz naturel et de produits pétroliers sont par ailleurs soumises à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

(...) Le taux de TVA sur la consommation de gaz naturel et de produits pétroliers est le taux normal, soit 20%. L'abonnement à la fourniture de gaz naturel se voit toutefois appliquer le taux réduit (5,5%) pour tous les consommateurs.

En Corse, le taux de TVA est de 13% sur les produits pétroliers. La TVA n'est pas applicable sur les produits pétroliers en outre-mer. En revanche, l'octroi de mer s'y applique.

### **CE, 2 mars 2022, Société Bellevue Distribution c/ Commission de régulation de l'énergie, n° 443883, aux Tables**

#### **Analyse (extrait) :**

Acquisition et utilisation par le consommateur final de garanties d'origine attestant de la production d'électricité à partir de sources renouvelables dans un autre Etat membre de l'UE (art. 15 de la directive du 23 avril 2009 et art. 1er du décret du 5 septembre 2006) – Effet – Droit à remboursement partiel de CSPE (art. L. 121-22 du code de l'énergie) – Absence.

Eu égard à l'objet et à la portée de ces garanties d'origine et compte tenu du rôle joué par les fournisseurs d'électricité, en application notamment de l'article L. 321-9 du code de l'énergie, en matière d'équilibre entre la consommation nationale et les programmes d'appel et d'approvisionnement, un consommateur final français qui a acquis de l'électricité, pour un site et une période donnés, auprès d'un fournisseur, sans engagement de la part de ce dernier quant à l'origine et au mode de production de l'énergie consommée, ne saurait, en dépit de la nature fongible de l'électricité présente sur les réseaux de transport et de distribution, bénéficier du remboursement partiel de contribution au service public de l'électricité (CSPE) prévu par l'article L. 121-22 du même

code, du seul fait qu'il a acquis et utilisé, en application de l'article 15 de la directive 2009/28/CE du 23 avril 2009 et des articles 1er et 8-1 du décret n° 2006-1118 du 5 septembre 2006, des garanties d'origine attestant de la production d'électricité à partir de sources renouvelables dans un autre Etat membre de l'Union européenne (UE) pour des quantités équivalentes.

## 1.2. Réglementer

### **Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables, 26 septembre 2022**

#### **(...) Sur les mesures destinées à accélérer les projets d'énergies renouvelables et les projets industriels nécessaires à la transition énergétique (titre Ier)**

##### *Adaptations temporaires de la procédure d'autorisation environnementale*

6. Le projet de loi prévoit, pour les projets de développement des énergies renouvelables ou des projets industriels identifiés comme nécessaires à la transition énergétique et pour une période limitée à quatre ans, des adaptations de la procédure d'autorisation environnementale.

Le Conseil d'Etat estime que la création d'un régime spécifique pour ces projets, aux fins d'en améliorer l'instruction, peut répondre à l'intérêt général qui s'attache à la protection de l'environnement, qui est un objectif de valeur constitutionnelle, et à la lutte contre le dérèglement climatique.

Il admet que les adaptations envisagées ne soient pas codifiées, comme il est d'usage lorsqu'elles présentent un caractère temporaire et limité à certains projets.

7. Le Conseil d'Etat s'interroge, toutefois, sur la pertinence d'un vecteur législatif pour des adaptations ou précisions, telles que les dispositions prévoyant d'anticiper les préparatifs des enquêtes publiques ou la possibilité de joindre, en cours d'enquête ou de consultation publique, les avis rendus hors délai, qui ont plutôt vocation à relever de précisions réglementaires ou d'instructions.

Il propose ainsi de réécrire ces dispositions afin de retenir les seules adaptations apportées aux dispositions législatives de droit commun régissant les régimes d'autorisation environnementale et d'évaluation environnementale, dont il convient de préserver la lisibilité, et de retirer les dispositions qui relèvent du pouvoir réglementaire ou qui se rapportent à des situations déjà existantes ne justifiant pas des précisions temporaires limitées aux projets visés par le projet de loi.

##### *Champ de la participation du public par voie électronique*

8. Par parallélisme avec ce qui est déjà prévu à l'article L. 123-2 du code de l'environnement pour les permis de construire et les permis d'aménager, le projet de loi prévoit d'inclure dans le champ de la participation du public par voie électronique les projets soumis à permis de démolir ou à déclaration préalable en vertu du titre IV du code de l'urbanisme et qui font l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas. Le Conseil d'Etat relève qu'une telle catégorie de décisions est nouvelle et résulte notamment de l'entrée en vigueur récente du dispositif de rattrapage, ou « clause filet », prévu à l'article R. 122-2-1 du code de l'environnement et de ce que le Gouvernement envisage de soumettre à déclaration préalable de petites installations photovoltaïques. Ces dispositions ne présentent pas de difficultés juridiques d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

##### *Modification des procédures d'urbanisme applicables aux projets d'installations d'énergie renouvelable*

9. Afin de faciliter la modification de documents d'urbanisme qui s'opposeraient à l'implantation de projets d'installations d'énergie renouvelable, le projet de loi prévoit de faire relever de la procédure de modification simplifiée, pendant une durée de quatre ans à compter de la promulgation de la loi, le changement d'orientations définies par les projets d'aménagement et de développement durables (PADD), la réduction des espaces boisés classés, ainsi que la modification des règles applicables aux zones agricoles, naturelles ou forestières qui sont actuellement soumis à la procédure plus lourde de révision.

Le Conseil d'Etat constate que la procédure de modification simplifiée, si elle allège les débats et réduit le nombre des consultations, préserve celle des personnes publiques associées et prévoit une mise à disposition du public ainsi qu'une évaluation environnementale au cas par cas lorsque la modification est susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement, assurant ainsi le respect de la Charte de l'environnement.



10. L'intégration des projets d'installations d'énergie renouvelable dans le champ de la procédure dite de « déclaration de projet », lorsqu'ils ne sont pas compris dans un projet d'aménagement urbain, vise également à en faciliter la réalisation puisque la déclaration de projet emporte mise en compatibilité du document d'urbanisme qui y ferait obstacle. En l'espèce, elle permet aussi de l'accélérer puisque les dispositions proposées autorisent l'Etat de prendre une déclaration portant atteinte au PADD du document d'urbanisme sans passer par la procédure de révision. Cette exception, elle aussi limitée tant dans son objet que dans sa durée, n'appelle pas d'objection du Conseil d'Etat.

11. Les dispositions qui organisent une procédure de concertation commune à une déclaration de projet qui y est soumise et à la mise en compatibilité du document d'urbanisme en amont de l'enquête publique et mutualisent ainsi une obligation procédurale sous certaines conditions n'appellent pas d'observation du Conseil d'Etat. (...)

*Habilitation pour permettre l'accélération des raccordements au réseau de transport d'électricité*

17. L'habilitation sollicitée vise, pour l'essentiel, à accélérer le raccordement des installations d'énergie renouvelable au réseau en simplifiant les procédures, en anticipant les raccordements, en établissant des priorités afin de hiérarchiser le traitement des demandes et en concentrant les investissements sur des zones déterminées. Elle prévoit également la modification de la planification des réseaux d'électricité. La technicité des dispositions envisagées, la nécessité de procéder à plusieurs consultations et le besoin de coordonner les modifications des parties législatives et réglementaires justifient cette habilitation, qui satisfait à l'exigence constitutionnelle de précision.

### **Sur les mesures tendant à l'accélération du développement de l'énergie solaire thermique et photovoltaïque (Titre II)**

*Installation d'ouvrages de production d'énergie solaire le long des autoroutes et des voies à grande circulation*

18. Le projet de loi entend faciliter la construction d'ouvrages de production d'énergie solaire dans les bandes de terrain situées de chaque côté des autoroutes et voies à grande circulation, actuellement limitée par l'article L. 111-7 du code de l'urbanisme. Cette mesure, qui ne dispense pas de modifier le plan local d'urbanisme lorsque celui-ci fait obstacle à la construction dans les zones concernées d'équipements d'intérêt public tels que les ouvrages de production d'énergie photovoltaïque, ne soulève pas d'objection juridique, notamment au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales.

*Installation d'ouvrages de production d'énergie solaire sur des parcelles appartenant au domaine public*

19. L'article L. 2122-1-3-1 du code général de la propriété des personnes publiques, qui permet à l'autorité compétente de l'Etat de renoncer à la procédure de sélection imposée préalablement à la délivrance d'un titre d'occupation du domaine public en vue de l'exercice d'une activité économique, est modifié afin d'en faire bénéficier des projets de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables ayant déjà fait l'objet, en application du code de l'énergie, d'une mise en concurrence pour l'octroi de mesures de soutien financier prévues en faveur de ces énergies. Cette mesure de simplification, qui supprime un frein à la mise en œuvre des projets, est opportunément étendue à toutes les personnes morales publiques et privées, notamment les sociétés concessionnaires d'autoroutes, qui sont habilitées par la réglementation à délivrer des titres d'occupation du domaine public. (...)

### **Communiqué de presse du Parlement européen, « Changement climatique: le PE plaide pour une action plus rapide de l'UE et pour l'indépendance énergétique », 22 juin 2022**

- Révision du système d'échange de quotas d'émission (SEQE): élimination plus rapide des quotas gratuits pour les industries et intégration des citoyens dans la nouvelle version du SEQE
- Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF): un périmètre plus large et une mise en place plus rapide
- Un Fonds social pour le climat afin de lutter contre la précarité en matière d'énergie et de mobilité

Le PE a adopté sa position sur des législations clés visant notamment à lutter contre le changement climatique en réduisant les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55% d'ici à 2030.

À la suite du **débat en plénière** du 7 juin dernier, le Parlement a adopté mercredi sa position sur trois législations européennes clés du paquet "**Ajustement à l'objectif 55 en 2030**". Ce paquet a été mis en place par l'UE afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) d'au moins 55% d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990. L'objectif consiste également à parvenir à un niveau zéro d'émission nette de GES d'ici à 2050, c'est-à-dire d'atteindre la neutralité climatique, conformément à **la loi européenne sur le climat**. Le Parlement est désormais prêt à entamer les négociations avec les autorités nationales sur la forme finale de ces législations.

Ce paquet de mesures constitue une étape importante dans la perspective de se passer bien avant 2030 des combustibles fossiles coûteux et polluants fournis par la Russie.

#### **Révision du système d'échange de quotas d'émission**

Le Parlement veut inciter les industries à réduire davantage leurs émissions et à investir dans des technologies à faible émission de carbone. Le **système d'échange de quotas d'émission** (SEQUE) devrait être révisé en conséquence et inclure les dispositions suivantes:

- Le nouveau système (SEQUE II) devrait prendre en compte les bâtiments et les transports routiers – les citoyens en seraient exclus jusqu'en 2029;
- Les objectifs de réduction des GES pour 2030 devraient passer de 61 % à 63 %;
- Les quotas gratuits devraient être éliminés à partir de 2027 et avoir totalement disparu d'ici à 2032;
- Un système de bonus-malus devrait être mis en place à partir de 2025; et
- Les bénéfices devraient être consacrés exclusivement à l'action pour le climat au sein de l'UE et des États membres.

Pour plus d'informations, un communiqué de presse distinct sera bientôt disponible [ici](#).

#### **Plus d'ambition pour le nouveau mécanisme contre les fuites de carbone**

Les députés demandent l'élargissement du périmètre et une mise en place plus rapide du **mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) de l'UE** afin de prévenir les fuites de carbone et de renforcer l'ambition climatique. Ils souhaitent notamment:

- Une mise en place plus rapide du MACF et la suppression des quotas gratuits du SEQUE d'ici à 2032;
- L'extension du périmètre du mécanisme afin qu'il s'applique aux produits chimiques organiques, aux plastiques, à l'hydrogène, à l'ammoniac ainsi qu'aux émissions indirectes;
- Un montant équivalent aux revenus du MACF devrait être utilisé dans le budget de l'UE pour soutenir la transition verte dans les pays les moins développés; et
- L'instauration d'une autorité européenne centralisée.

Pour plus d'informations, un communiqué de presse distinct sera bientôt disponible [ici](#).

#### **Un Fonds social pour le climat afin de lutter contre la précarité en matière d'énergie et de mobilité**

Le Parlement a accepté de créer un **Fonds social pour le climat** (FSC) afin d'aider les personnes les plus touchées par la précarité en matière d'énergie et de mobilité à faire face à l'augmentation des coûts de la transition énergétique. Le FSC devrait soutenir:

- Des mesures finançant une aide directe temporaire au revenu (telles que la réduction des taxes et des frais sur l'énergie) afin de lutter contre l'augmentation des prix du transport routier et des combustibles de chauffage; et
- Des investissements dans la rénovation des bâtiments, les énergies renouvelables et le passage du transport privé aux transports en commun, au covoiturage, au partage de voitures et à des modes de transports actifs, tels que le vélo. Les mesures pourraient comprendre des incitations fiscales, des bons, des subventions ou des prêts à taux zéro.

Pour plus d'informations, un communiqué de presse distinct sera bientôt disponible [ici](#).

Le Parlement a également adopté sa position sur :

- **les normes d'émission de CO2 pour les voitures et les camionnettes;**
- **l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie** (UTCATF);
- **les émissions de GES provenant d'autres secteurs (répartition de l'effort);**
- **la réduction des émissions dans le secteur de l'aviation;** et
- **la réserve de stabilité du marché.**



### 1.3. Concilier plusieurs impératifs

#### CJUE, Gde ch., 29 juillet 2019, *Inter-Environnement Wallonie ASBL, C-411/17*

61 Il convient de rappeler que la définition du terme « projet », contenue à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE, vise, à son premier tiret, la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages et, à son second tiret, d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol. (...)

63 La question posée par la juridiction de renvoi est de savoir si les mesures en cause au principal relèvent d'une telle qualification dès lors qu'elles nécessitent pour leur mise en œuvre, et s'accompagnent donc nécessairement, d'importants investissements et travaux de modernisation des deux centrales concernées.

64 Il ressort, en effet, du dossier dont dispose la Cour que les mesures en cause au principal impliquent la réalisation de travaux d'envergure sur les centrales Doel 1 et Doel 2, destinés à les moderniser et à garantir le respect des normes actuelles de sécurité, ainsi qu'en atteste l'enveloppe financière, d'un montant de 700 millions d'euros, qui leur serait consacrée.

65 Selon la décision de renvoi, la convention du 30 novembre 2015 prévoit la réalisation d'un plan d'investissements dit « de jouvence », qui décrit ces travaux comme étant ceux nécessaires à la prolongation de la durée d'exploitation des deux centrales et comme comprenant, notamment, les investissements approuvés par l'AFCN dans le cadre du plan LTO pour le remplacement d'installations pour cause de vieillissement et la modernisation d'autres installations, ainsi que les modifications à apporter en vertu de la quatrième revue périodique de sûreté et des tests de résistance effectués à la suite de l'accident de Fukushima (Japon). (...)

70 En outre, il résulte également du dossier transmis à la Cour que l'exploitant des deux centrales s'est juridiquement engagé à réaliser l'ensemble de ces travaux pour la fin de l'année 2019.

71 Compte tenu de ces différents éléments, des mesures telles celles en cause au principal ne sauraient être artificiellement détachées des travaux qui leur sont indissociablement liés, aux fins d'apprécier l'existence, en l'occurrence, d'un projet, au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, sous a), premier tiret, de la directive EIE. Il y a, dès lors, lieu de constater que de telles mesures et les travaux de modernisation qui leur sont indissociablement liés font, ensemble, et sous réserve des appréciations de fait qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'effectuer, partie d'un même projet, au sens de cette disposition.

72 La circonstance que la mise en œuvre de ces mesures exige, pour l'une des deux centrales concernées, l'adoption d'actes ultérieurs, tels que la délivrance d'une nouvelle autorisation individuelle de production d'électricité à des fins industrielles, n'est pas de nature à modifier cette analyse. (...)

146 Par sa huitième question, sous d), la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats doit être interprété en ce sens que l'objectif d'assurer la sécurité de l'approvisionnement en électricité d'un État membre constitue une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens de cette disposition.

147 En tant que disposition dérogatoire au critère d'autorisation énoncé à l'article 6, paragraphe 3, seconde phrase, de la directive habitats, l'article 6, paragraphe 4, de celle-ci doit faire l'objet d'une interprétation stricte et ne saurait s'appliquer qu'après que les incidences d'un plan ou d'un projet ont été analysées conformément aux dispositions dudit paragraphe 3 [arrêt du 17 avril 2018, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, point 189 et jurisprudence citée].

148 En effet, en vertu de l'article 6, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive habitats, dans l'hypothèse où, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation effectuée conformément à l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de cette directive, et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou un projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre doit prendre toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée [voir, en ce sens, arrêts du 20 septembre 2007, Commission/Italie, C-304/05, EU:C:2007:532, point 81, et du 17 avril 2018, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, point 190].

149 En outre, lorsque le site concerné abrite un type d'habitat naturel ou une espèce prioritaires, l'article 6, paragraphe 4, second alinéa, de la directive habitats prévoit que seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur.

150 La connaissance des incidences d'un plan ou d'un projet, au regard des objectifs de conservation relatifs au site en question, constitue, dès lors, un préalable indispensable à l'application de l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats, car, en l'absence de ces éléments, aucune condition d'application de cette disposition dérogatoire ne saurait être appréciée. L'examen d'éventuelles raisons impératives d'intérêt public majeur et celui de l'existence d'alternatives moins préjudiciables requièrent en effet une mise en balance par rapport aux atteintes portées audit site par le plan ou le projet considéré. En outre, afin de déterminer la nature d'éventuelles mesures compensatoires, les atteintes au site concerné doivent être identifiées avec précision [arrêts du 20 septembre 2007, Commission/Italie, C-304/05, EU:C:2007:532, point 83, et du 17 avril 2018, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, point 191 et jurisprudence citée]. (...)

155 Quant à la question de savoir si l'objectif d'assurer la sécurité de l'approvisionnement en électricité d'un État membre constitue une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens de l'article 6, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive habitats, il convient de rappeler que l'intérêt de nature à justifier la réalisation d'un plan ou d'un projet doit être à la fois « public » et « majeur », ce qui implique qu'il soit d'une importance telle qu'il puisse être mis en balance avec l'objectif de conservation des habitats naturels, de la faune, y compris l'avifaune, et de la flore sauvages poursuivis par cette directive (arrêt du 11 septembre 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e.a., C-43/10, EU:C:2012:560, point 121).

156 À cet égard, il peut être relevé que l'article 194, paragraphe 1, sous b), TFUE identifie la sécurité d'approvisionnement énergétique dans l'Union européenne comme l'un des objectifs fondamentaux de la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie (arrêt du 7 septembre 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, point 48).

157 En outre, et en tout état de cause, l'objectif d'assurer, en tout temps, la sécurité d'approvisionnement en électricité dans un État membre, remplit les conditions rappelées au point 155 du présent arrêt.

158 Cependant, dans le cas où le site protégé susceptible d'être affecté par un projet abrite un type d'habitat naturel ou une espèce prioritaires, au sens de la directive habitats, seule la nécessité d'écarter une menace réelle et grave de rupture de l'approvisionnement en électricité de l'État membre concerné est de nature à constituer, dans des circonstances telles que celles en cause au principal, une raison de sécurité publique susceptible, en vertu de l'article 6, paragraphe 4, second alinéa, de cette directive, de justifier la réalisation du projet.

159 Par conséquent, il y a lieu de répondre à la huitième question, sous d), que l'article 6, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive habitats doit être interprété en ce sens que l'objectif d'assurer, en tout temps, la sécurité de l'approvisionnement en électricité d'un État membre constitue une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens de cette disposition. L'article 6, paragraphe 4, second alinéa, de cette directive doit être interprété en ce sens que, dans le cas où le site protégé susceptible d'être affecté par un projet abrite un type d'habitat naturel ou une espèce prioritaires, ce qu'il revient à la juridiction de renvoi de vérifier, seule la nécessité d'écarter une menace réelle et grave de rupture de l'approvisionnement en électricité de l'État membre concerné est de nature à constituer, dans des circonstances telles que celles en cause au principal, une raison de sécurité publique, au sens de cette disposition.

### **Conseil constitutionnel, décision n° 2013-666 DC du 11 avril 2013, Loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes**

(...) 9. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation

sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;  
 10. Considérant que, conformément à l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles les contribuables doivent y être assujettis ; que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs ;

11. Considérant qu'il ressort de l'article L. 230-1 du code de l'énergie dans la rédaction que lui confère l'article 2 de la loi déferée, que le dispositif de bonus-malus poursuit l'objectif « d'inciter les consommateurs domestiques à réduire leur consommation d'énergies de réseau » ;

12. Considérant que, selon le paragraphe I de l'article L. 230-2 du code de l'énergie créé par le même article 2, le dispositif de bonus-malus n'est applicable qu'à la consommation des énergies de réseau que sont « l'électricité, le gaz naturel et la chaleur en réseau » ; que, par le dispositif qu'il a adopté, le législateur a entendu prendre en compte, d'une part, les coûts élevés d'investissement nécessaires au développement tant de la distribution de ces énergies que, pour l'électricité, des nouvelles capacités de production et, d'autre part, les modalités particulières selon lesquelles ces énergies sont distribuées ; que le principe d'égalité devant les charges publiques n'impose pas que le dispositif prévu par l'article 2 soit étendu aux autres énergies qui ne présentent pas ces caractéristiques ;

13. Considérant, en premier lieu, que le dispositif de bonus-malus prévu par les dispositions de l'article 2 est réservé aux seules consommations domestiques ; que, d'une part, l'exclusion de toutes les consommations professionnelles est sans rapport avec l'objectif de maîtrise des coûts de production et de distribution des énergies de réseau ; que, d'autre part, l'exclusion du secteur tertiaire est de nature à conduire à ce que, en particulier dans les immeubles à usage collectif, des locaux dotés de dispositifs de chauffage et d'isolation identiques, soumis aux mêmes règles tarifaires au regard de la consommation d'électricité et de gaz et, pour certains, utilisant un dispositif collectif de chauffage commun, soient exclus ou non du régime de bonus-malus du seul fait qu'ils ne sont pas utilisés à des fins domestiques ; que ni les dispositions de l'article 2 ni aucune autre disposition ne prévoient, à l'égard des professionnels, un régime produisant des effets équivalents à un dispositif de tarification progressive ou de bonus-malus qui poursuive l'objectif que s'est assigné le législateur d'inciter chaque consommateur à réduire sa consommation d'énergies de réseau ; que l'article 6 de la loi déferée se borne à prévoir le dépôt d'un rapport sur « les modalités suivant lesquelles le dispositif de bonus-malus sur les consommations domestiques d'énergies de réseau pourrait... être appliqué au secteur tertiaire » ; qu'au regard de l'objectif poursuivi, les différences de traitement qui résultent du choix de réserver le dispositif prévu par l'article 2 aux seules consommations domestiques méconnaissent l'égalité devant les charges publiques ; (...)

**CE, 16 mai 2022, Fédération nationale de vente et services automatiques, n° 445265, au Rec.**

1. Par une circulaire du 25 février 2020 relative aux engagements de l'Etat pour des services publics écoresponsables, le Premier ministre a indiqué aux ministres et secrétaires d'Etat et aux préfets de région que la démarche de l'Etat exemplaire devait désormais reposer sur un socle de vingt mesures présentées comme obligatoires ainsi que sur un dispositif de mobilisation des agents appelés à identifier et proposer d'autres mesures. Dans la liste les vingt engagements du socle obligatoire énumérés dans l'annexe de cette circulaire, la mesure n° 9 prévoit qu'à compter de juillet 2020, l'Etat s'engage à ne plus acheter de plastique à usage unique en vue d'une utilisation sur les lieux de travail et dans les événements qu'il organise. La Fédération nationale de vente et de services automatiques (NAVSA) demande au Conseil d'Etat d'annuler cette mesure n° 9 de la circulaire du Premier ministre du 25 février 2020 et la décision implicite de rejet de son recours gracieux formé le 12 juin 2020, ainsi que, à titre subsidiaire, la circulaire elle-même.

2. D'une part, aux termes de l'article 48 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement : « *L'Etat doit, comme toute collectivité publique, tenir compte dans les décisions qu'il envisage de leurs conséquences sur l'environnement, notamment de leur part dans le réchauffement climatique et de leur contribution à la préservation de la biodiversité, et justifier explicitement les atteintes que ces décisions peuvent le cas échéant causer. (...)* / L'Etat

*favorisera le respect de l'environnement dans l'achat public par un recours croissant, dans les marchés publics des administrations et services placés sous son autorité, aux critères environnementaux et aux variantes environnementales. (...) ».* D'autre part, le III de l'article L. 541-15-10 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue du b) du 2° du I de l'article 77 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, prévoit que « *A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, l'Etat n'achète plus de plastique à usage unique en vue d'une utilisation sur les lieux de travail et dans les événements qu'il organise. Un décret précise les situations dans lesquelles cette interdiction ne s'applique pas, notamment afin de prévenir les risques pour la santé ou pour la sécurité* ».

3. En premier lieu, si le Premier ministre ne saurait exercer le pouvoir réglementaire qu'il tient de l'article 21 de la Constitution sans respecter les règles de forme ou de procédure applicables à cet exercice, il lui est toujours loisible, sur le fondement des dispositions de l'article 21 de la Constitution en vertu desquelles il dirige l'action du gouvernement, d'adresser aux membres du Gouvernement et aux administrations des instructions par voie de circulaire, leur prescrivant d'agir dans un sens déterminé ou d'adopter telle interprétation des lois et règlements en vigueur. Il ressort de ses termes mêmes que, par la circulaire en cause, adressée aux ministres et secrétaires d'Etat et aux préfets de région, le Premier ministre s'est borné à leur prescrire un certain nombre d'actions visant à améliorer le respect de l'environnement par les administrations de l'Etat, notamment en évitant de recourir à des produits en plastique à usage unique. Par suite, la fédération requérante n'est pas fondée à soutenir que l'acte qu'elle attaque aurait été pris par une autorité incompétente.

4. En deuxième lieu, la fixation par les dispositions de l'article L. 541-15-10 du code de l'environnement d'une date à partir de laquelle il sera interdit à l'Etat d'acquérir des produits en plastique à usage unique ne fait pas obstacle à ce que le Premier ministre demande aux ministres et secrétaires d'Etat ainsi qu'aux préfets de région d'anticiper la mise en œuvre effective de cette mesure d'interdiction, notamment afin de favoriser le respect de l'environnement dans l'achat public conformément à l'objectif que le législateur a fixé à l'Etat par l'article 48 de la loi du 3 août 2009. La fédération requérante n'est dès lors pas fondée à soutenir que la mesure qu'elle conteste méconnaît les dispositions de l'article L. 541-15-10 du code de l'environnement.

### **CE, 10 février 2022, Sté EDF Production électrique insulaire et Ministre de la transition écologique, n°s 455465 et a., aux T.**

1. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que l'article 7 du décret du 30 mars 2017 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie de la Guyane a prévu le remplacement de la centrale thermique de Dégrad-des-Cannes par une nouvelle centrale thermique, dont le principe de l'installation sur le territoire de la commune de Matoury, au lieu-dit Le Larivot, a été arrêté par une délibération de la collectivité territoriale de Guyane du 10 février 2017 et dont l'exploitation par la société EDF Production Insulaire (PI) a été autorisée par un arrêté du ministre en charge de l'énergie le 13 juin 2017. Par un arrêté du 19 octobre 2020 portant déclaration de projet, le préfet de la Guyane a déclaré le projet d'intérêt général et mis en compatibilité le plan local d'urbanisme de la commune de Matoury et, par un arrêté du 22 octobre 2020, le préfet a délivré une autorisation environnementale pour l'exploitation de cette centrale. Ce dernier arrêté a été suspendu par une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de la Guyane en date du 7 juillet 2021, prise sur le fondement de l'article L. 554-12 du code de justice administrative. Cette ordonnance a fait l'objet de deux pourvois et de deux demandes de sursis à exécution, présentés par la société EDF Production Insulaire et par la ministre de la transition écologique.

#### Sur l'intervention :

2. Eu égard à sa mission et à l'importance du projet de centrale en cause dans l'approvisionnement énergétique de la Guyane, la Commission de régulation de l'énergie justifie d'un intérêt suffisant au maintien de l'arrêté attaqué. Par suite, son intervention est recevable.

#### S'agissant du moyen tiré de la méconnaissance des objectifs de réduction de gaz à effet de serre :

3. Aux termes de l'article L. 100-4 du code de l'énergie : « *Pour répondre à l'urgence écologique et climatique, la politique énergétique nationale a pour objectifs : 1° De réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % 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 (...) ». Aux termes de l'article L. 311-5 du code de l'énergie : « L'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité est délivrée par l'autorité administrative en tenant compte des critères suivants : / (...) / 2° La nature et l'origine des sources d'énergie primaire au regard des objectifs mentionnés aux articles L. 100-1, L. 100-2 et L. 100-4 ; / (...) / 5° L'impact de l'installation sur les objectifs de lutte contre l'aggravation de l'effet de serre. ». Enfin, aux termes de l'article L. 181-3 du code de l'environnement : « (...) II. – L'autorisation environnementale ne peut être accordée que si les mesures qu'elle comporte assurent également : 8° La prise en compte des critères mentionnés à l'article L. 311-5 du code de l'énergie, lorsque l'autorisation environnementale tient lieu de l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité en application de l'article L. 311-1 de ce code ».

4. Il résulte des dispositions citées au point précédent que la prise en compte des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 fixés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie est prévue pour les autorisations d'exploiter une installation de production d'électricité par l'article L. 311-5 du code de l'énergie et pour les autorisations environnementales lorsqu'elles tiennent lieu d'une telle autorisation en application de l'article L. 181-3 du code de l'environnement. Il en va en revanche différemment pour les autorisations environnementales qui ne tiennent pas lieu d'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité.

5. Il résulte de ce qui précède qu'en jugeant comme de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de l'autorisation environnementale le moyen tiré de la méconnaissance de l'obligation de prise en compte des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre résultant de l'article L. 100-4 du code de l'énergie, alors que cette autorisation ne valait pas autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité au titre du code de l'énergie, laquelle avait été précédemment délivrée par un arrêté du 13 juin 2017, le juge des référés du tribunal administratif de la Guyane a commis une erreur de droit. (...)

## **2. Les conditions d'une transition énergétique réussie**

### **2.1. Planifier la transition dans un contexte empreint de fortes incertitudes**

#### **❖ Au niveau national**

#### **Les 15 mesures phares du plan de sobriété annoncé par le Gouvernement le 6 octobre 2022**

##### **+ de sobriété dans les bâtiments**

1. 19 °C, c'est la température maximale de chauffe dans les bureaux que les acteurs s'engagent à mieux faire connaître et appliquer. Baisser la température la nuit à 16 °C et à 8 °C degrés lorsque le bâtiment est fermé plus de trois jours.

2. Décaler de 15 jours le début et la fin de la période de chauffe, quand cela est possible et quand la température extérieure le permet.

3. Réduire l'utilisation de l'eau chaude sanitaire dans les bureaux. En dehors des usages pour lesquels l'eau chaude est indispensable (douches par exemple) et lorsque les conditions le permettent, les gestionnaires auront la possibilité d'arrêter l'eau chaude sanitaire.

##### **+ de sobriété dans nos mobilités**

4. Favoriser le covoiturage grâce à un bonus pour tout nouveau covoitureur qui s'inscrit sur une plateforme. Prendre le train plutôt que l'avion pour les trajets professionnels de moins de 4 heures. Prendre le train et les transports en commun plutôt que la voiture, lorsque cela est possible.



**+ de sobriété pour un État exemplaire**

5. Diminuer le chauffage de 19 °C à 18 °C et travailler en horaires décalés les jours de forte tension sur le système électrique lorsque le signal d'ÉcoWatt est rouge.

6. Inciter au télétravail pour réduire la consommation de carburant notamment. Afin d'aider les agents à faire face à l'augmentation des prix de l'énergie, ils bénéficieront d'une augmentation de l'indemnité forfaitaire de télétravail à hauteur de 15 % afin de couvrir l'augmentation des prix de l'énergie à partir de début 2023.

Au-delà, certains services de l'État expérimenteront le télétravail en fermant les bâtiments pour mesurer précisément les économies réelles de chauffage. Ce sera le cas des ministères de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et de la Transition énergétique, avec l'extinction de 4 sites franciliens – Saint-Germain, hôtel de Roquelaure, Grande Arche et tour Séquoia – pour une période de 4 jours, du 29 octobre au 1er novembre inclus.

7. Limiter la vitesse à 110 km/h sur l'autoroute pour les agents employant leur véhicule de service lors de trajets professionnels non urgents. Cette mesure permet un gain de 20 % de carburant. Il s'agit seulement de quelques minutes supplémentaires par trajet, inclus dans le temps de travail.

**+ de sobriété pour les collectivités territoriales**

8. Réduire la consommation d'électricité liée à l'éclairage public, qui représente, en moyenne, 30 % des dépenses d'électricité d'une collectivité. Éteindre les lumières à certaines heures, réduire l'intensité lumineuse, passer aux éclairages LED avec pilotage automatisé permettrait une économie d'énergie, dès les premiers mois, de 40 à 80 % avec un retour sur investissement entre 4 et 6 ans.

9. Réduire le chauffage des équipements sportifs : en diminuant de 2 °C la température des gymnases et d'1 °C la température de l'eau des piscines, comme le recommande l'Association nationale des élus du sport.

10. Réduire le nombre de mètres carrés chauffés en regroupant les services publics dans les locaux les mieux adaptés, quitte à les utiliser sur de plus grandes plages horaires.

**+ de sobriété pour les entreprises**

11. Les entreprises s'engagent, une plateforme qui recense les entreprises qui prennent 15 engagements et sont accompagnées dans leur déploiement : éteindre l'éclairage intérieur des bâtiments dès l'inoccupation, réduire l'éclairage extérieur, notamment publicitaire, et l'éteindre au plus tard à 1 h, piloter chauffage, climatisation et ventilation ou encore regrouper les déplacements et supprimer ceux inutiles.

**+ de sobriété dans le sport**

12. Réduire de près de 50 % le temps d'éclairage avant et après les matchs pour les compétitions se déroulant en journée et de plus de 30 % pour les matchs en soirée, grâce à l'engagement de la Ligue de football professionnel, de la Ligue nationale de rugby, des clubs professionnels et des diffuseurs TV.

**+ d'accompagnement pour les Français**

13. Mise en place d'un bonus sobriété pour valoriser les économies d'énergie et faire baisser les factures. Les ménages qui maîtrisent leur consommation énergétique pourront recevoir une prime sur les factures de gaz et d'électricité. Plusieurs énergéticiens s'engagent à proposer cette offre.

14. Jusqu'à 9 000 euros d'aide pour passer d'une chaudière au gaz à une pompe à chaleur en logement individuel et des aides permettant un reste à charge de 250 euros en moyenne par appartement pour raccorder un bâtiment de logement collectif à un réseau de chaleur, grâce à MaPrimeRenov'.

15. Informer les Français sur la météo de l'électricité (signal ÉcoWatt), en partenariat avec RTE, par les médias audiovisuels et radiophoniques (à l'image de ce qui a été lancé par France télévisions, TF1 et BFM).

**❖ A l'échelle territoriale**

**Les plans climat-air-énergie (PCAET) : article L. 229-26 du code de l'environnement**

I. – La métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 1er janvier 2015 et regroupant plus de 50 000 habitants adoptent un plan climat-air-énergie territorial au plus tard le 31 décembre 2016.



Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 20 000 habitants adoptent un plan climat-air-énergie territorial au plus tard le 31 décembre 2018 ou dans un délai de deux ans à compter de leur création ou de la date à laquelle ils dépassent le seuil de 20 000 habitants.

Le plan climat-air-énergie territorial peut être élaboré à l'échelle du territoire couvert par un schéma de cohérence territoriale dès lors que tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés transfèrent leur compétence d'élaboration dudit plan à l'établissement public chargé du schéma de cohérence territoriale.

Lorsque la métropole et les établissements publics mentionnés aux deux premiers alinéas s'engagent dans l'élaboration d'un projet territorial de développement durable ou Agenda 21 local, le plan climat-air-énergie territorial en constitue le volet climat.

II. – Le plan climat-air-énergie territorial définit, sur le territoire de l'établissement public ou de la métropole :

1° Les objectifs stratégiques et opérationnels de cette collectivité publique afin d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter, en cohérence avec les engagements internationaux de la France ;

2° Le programme d'actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, de développer de manière coordonnée des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur, d'augmenter la production d'énergie renouvelable, de valoriser le potentiel en énergie de récupération, y compris le potentiel de récupération de chaleur à partir des centres de données, de développer le stockage et d'optimiser la distribution d'énergie, de développer les territoires à énergie positive, de réduire l'empreinte environnementale du numérique, de favoriser la biodiversité pour adapter le territoire au changement climatique, de limiter les émissions de gaz à effet de serre et d'anticiper les impacts du changement climatique. Sont inclus des objectifs relatifs aux installations de production de biogaz.

Lorsque l'établissement public exerce les compétences mentionnées à l'**article L. 2224-37** du code général des collectivités territoriales, ce programme d'actions comporte un volet spécifique au développement de la mobilité sobre et décarbonée.

Ce programme d'actions comporte un volet spécifique à la maîtrise de la consommation énergétique de l'éclairage public et de ses nuisances lumineuses.

Lorsque l'établissement public ou l'un des établissements membres du pôle d'équilibre territorial et rural auquel l'obligation d'élaborer un plan climat-air-énergie territorial a été transférée exerce la compétence en matière de réseaux de chaleur ou de froid mentionnée à l'**article L. 2224-38** dudit code, ce programme d'actions comprend le schéma directeur prévu au II du même article L. 2224-38. Ce programme d'actions tient compte des orientations générales concernant les réseaux d'énergie arrêtées dans le projet d'aménagement et de développement durables prévu à l'**article L. 151-5** du code de l'urbanisme ;

3° Pour la métropole de Lyon, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 100 000 habitants et ceux dont le territoire est couvert en tout ou partie par un plan de protection de l'atmosphère défini à l'article L. 222-4 du présent code, un plan d'action en vue d'atteindre des objectifs territoriaux biennaux, à compter de 2022, de réduction des émissions de polluants atmosphériques au moins aussi exigeants que ceux prévus au niveau national en application de l'article **L. 222-9** et de respecter les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 dans les délais les plus courts possibles, et au plus tard en 2025. Ce plan d'action, élaboré après consultation de l'organisme agréé en application de l'article **L. 221-3**, contribue à atteindre les objectifs du plan de protection de l'atmosphère prévu à l'article L. 222-4, lorsque ce dernier existe.

Ce plan d'action comporte notamment une étude d'opportunité portant sur la création, sur tout ou partie du territoire concerné, d'une ou de plusieurs zones à faibles émissions mobilité. Cette étude, dont le contenu expose les bénéfices environnementaux et sanitaires attendus, évalue la pertinence d'une zone à faibles émissions mobilité au regard des objectifs énoncés dans le plan d'action qualité de l'air du plan climat-air-énergie territorial. Cette étude porte également sur les perspectives de renforcement progressif des restrictions afin de privilégier la circulation des véhicules à très faibles émissions au sens de l'article L. 318-1 du code de la route. Le plan d'action prévoit également les solutions à mettre en œuvre en termes d'amélioration de la qualité de l'air et de diminution de

l'exposition chronique des établissements recevant les publics les plus sensibles à la pollution atmosphérique.

Si les objectifs territoriaux biennaux de réduction des émissions de polluants atmosphériques ne sont pas atteints, le plan d'action est renforcé dans un délai de dix-huit mois, sans qu'il soit procédé à une révision du plan climat-air-énergie territorial, ou lors de la révision du plan climat-air-énergie territorial si celle-ci est prévue dans un délai plus court.

Lorsqu'un plan climat-air-énergie territorial adopté avant la publication de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ne comporte pas de plan d'action de réduction des émissions de polluants atmosphériques, un tel plan d'action est adopté, dans les conditions prévues pour l'adoption du plan climat-air-énergie territorial :

a) Avant le 1er janvier 2021 pour la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sur le territoire desquels les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 du présent code ne sont pas respectées ;

b) Avant le 1er janvier 2022 pour les autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

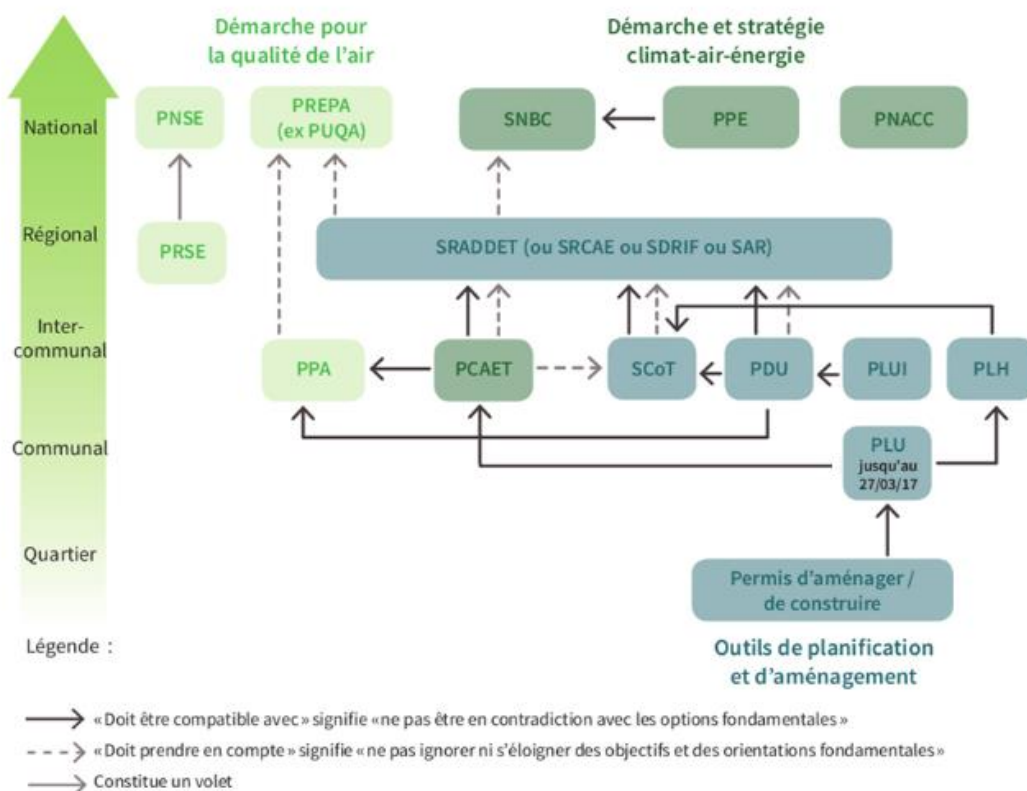
Quand le plan climat-air-énergie territorial comporte un plan d'action de réduction des émissions de polluants atmosphériques au jour de publication de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 précitée, ce dernier est mis à jour avant l'échéance prévue aux a et b du présent 3° ;

4° Un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats.

III. – Si le représentant de l'ensemble des organismes mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation propriétaires ou gestionnaires de logements situés dans le territoire régional en fait la demande, le projet de plan lui est soumis afin de recueillir son avis. Cet avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu par écrit dans un délai de deux mois. L'avis du représentant des autorités organisatrices mentionnées à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales et situées sur le territoire concerné par le plan peut être recueilli dans les mêmes conditions.

IV. – Il est rendu public et mis à jour tous les six ans (...).

### L'articulation des documents de planification



Source : Ademe.

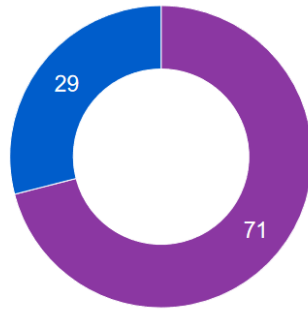
## 2.2. Accompagner la transition

L'opinion publique sensible aux enjeux énergétiques mais partagée sur la mise en œuvre de la transition : sondage Ipsos, mars 2022

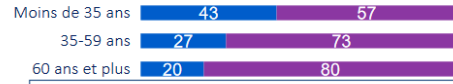
### L'OPINION SUR L'INTERDICTION DE LA VENTE DE VÉHICULES THERMIQUES NEUFS

Question : « Et à propos de l'interdiction de la vente de véhicules thermiques neufs (essence, diesel) en 2035, de laquelle des deux opinions suivantes êtes-vous le plus proche ? »  
(base: Ensemble de l'échantillon)

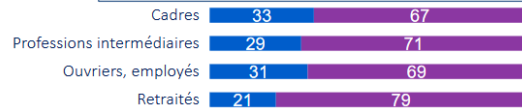
Ensemble de l'échantillon



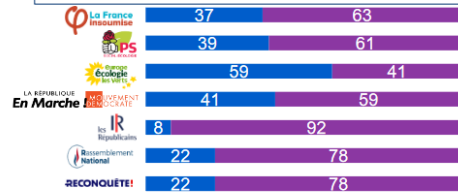
#### RÉSULTATS SELON L'ÂGE



#### RÉSULTATS SELON LA CATÉGORIE SOCIO-PROFESSIONNELLE



#### RÉSULTATS SELON LA PROXIMITÉ PARTISANE



VOUS Y ÊTES FAVORABLE CAR ILS SONT UNE SOURCE IMPORTANTE DE POLLUTION PAR RAPPORT AUX VÉHICULES ÉLECTRIQUES

VOUS Y ÊTES OPPOSÉ CAR LES VÉHICULES ÉLECTRIQUES SONT TROP CHERS ET PAS ASSEZ EFFICACES (AUTONOMIE, TEMPS DE RECHARGE, ETC.)

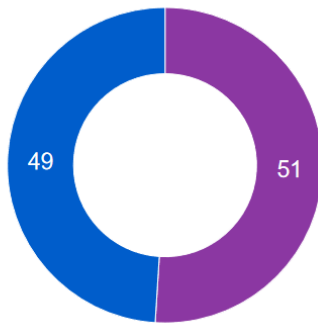
©Ipsos – Les Français et l'environnement dans le cadre de la campagne électorale – France Télévisions – Mars 2022

sopra steria Ipsos

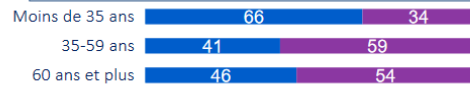
### L'OPINION SUR LA CONSTRUCTION D'ÉOLIENNES

Question : « De laquelle des deux opinions suivantes êtes-vous le plus proche ? »  
(base: Ensemble de l'échantillon)

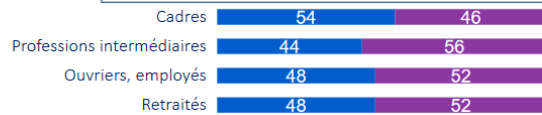
Ensemble de l'échantillon



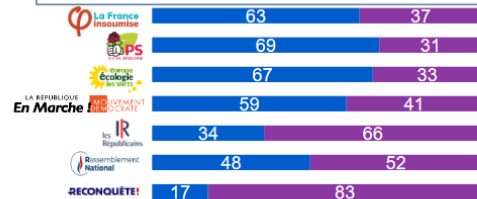
#### RÉSULTATS SELON L'ÂGE



#### RÉSULTATS SELON LA CATÉGORIE SOCIO-PROFESSIONNELLE



#### RÉSULTATS SELON LA PROXIMITÉ PARTISANE



IL FAUT CONSTRUIRE DAVANTAGE D'ÉOLIENNES EN FRANCE, CAR C'EST UNE ÉNERGIE PROPRE ET DURABLE, INDISPENSABLE À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

IL FAUT ARRÊTER LA CONSTRUCTION D'ÉOLIENNES EN FRANCE CAR ELLES ABÎMENT LE PAYSAGE ET NE SONT PAS EFFICACES POUR PRODUIRE DE L'ÉNERGIE

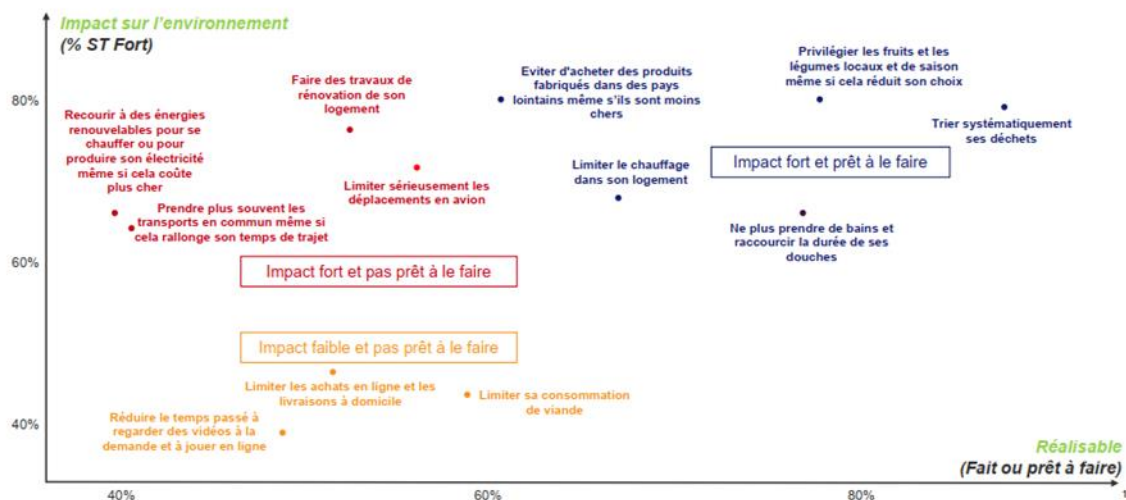
©Ipsos – Les Français et l'environnement dans le cadre de la campagne électorale – France Télévisions – Mars 2022

sopra steria Ipsos

Sondage Kantar Public pour l'Institut Paul Delouvrier et la Caisse des dépôts et consignations, décembre 2021

### Les comportements que les Français ont adoptés ou sont prêts à adopter et leur impact perçu sur l'environnement

Avez une très bonne opinion, une opinion plutôt bonne, une opinion plutôt mauvaise, ou une très mauvaise opinion de l'action de l'Etat pour... / Et pour chacune de ces actions, diriez-vous que...



### Les dispositifs de soutien aux plus vulnérables : l'exemple du chèque énergie (extraits de la communication de la Cour des comptes à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, février 2022)

(...)

#### Le dispositif existant pourrait cependant être simplifié et amélioré pour maintenir sa vocation sociale et le rendre plus accessible

Le fait que les tranches de revenus formant le barème du chèque ne prennent pas en compte l'évolution pluriannuelle du niveau des salaires en France entraîne un risque de diminution mécanique du nombre de ménages relevant des premières tranches (et recevant un chèque de montant plus élevé). Pour éviter ce phénomène, il conviendrait de mettre en place un dispositif d'indexation automatique des tranches du barème. Une telle indexation ne présenterait pas de risque inflationniste puisqu'elle ne concernerait que les tranches et non le montant des aides et que le montant alloué représente une fraction minimale du budget des ménages.

Par ailleurs, le taux d'usage de 80 % semble atteindre un plafond malgré les efforts de promotion des pouvoirs publics et de leurs partenaires. Ce taux est plus élevé que la plupart des autres dispositifs sociaux mais sa stagnation est décevante par rapport aux résultats attendus. Une meilleure prise en compte des caractéristiques de la population visée doit être poursuivie pour que l'utilisation du chèque par les bénéficiaires devienne plus fréquente. En particulier, une simplification du courrier adressé à ces derniers serait un objectif facile à atteindre. De même, l'activation des protections associées au chèque énergie, notamment en cas d'impayés, demeure difficile pour les bénéficiaires malgré des améliorations récentes et complexifie excessivement le dispositif. La mise en place par le gestionnaire du dispositif d'un mécanisme d'activation automatique de ces droits, sans démarches particulières de la part des bénéficiaires du chèque, devrait rester un objectif à terme.

Les informations relatives aux bénéficiaires demeurent lacunaires, qu'il s'agisse de leurs caractéristiques sociodémographiques, des autres aides sociales qu'ils perçoivent, de leurs consommations énergétiques ou de l'usage qu'ils font du chèque énergie. Les administrations gérant le dispositif doivent se donner les moyens d'y remédier.

Enfin, la possibilité d'utiliser le chèque énergie pour financer des travaux de rénovation énergétique n'a pas eu le succès escompté, avec moins de 900 bénéficiaires par campagne. Ce désintérêt résulte notamment du montant limité du chèque, du statut de locataire de nombreux bénéficiaires et de l'existence de dispositifs plus adaptés, comme MaPrimeRenov'. (...)

#### La clarification des objectifs pourrait guider la refondation de ce dispositif

Ces constats pourraient justifier d'engager une réflexion sur la nature réelle du chèque énergie, qui dépasse les améliorations à droit constant proposées par la Cour dans les deux premières parties du rapport.

Si le législateur souhaitait aller au-delà d'une évolution paramétrique du chèque énergie et renforcer sa cohérence, il pourrait notamment choisir entre les trois scénarios suivants :

- Soit prendre acte de sa dimension essentiellement sociale et rendre cette aide libre d'emploi par les ménages, ce qui poserait alors la question du rattachement ministériel de ce dispositif dont les crédits pourraient être transférés au ministère des solidarités et de la santé ;
- Soit, afin de restaurer une plus grande cohérence entre ce dispositif et les objectifs climatiques de la France, accompagner le maintien du dispositif actuel d'une hausse de la taxation du carbone, le montant des chèques attribués aux bénéficiaires pouvant ensuite augmenter au fur et à mesure de la progression du coût du carbone ; ou a minima, recentrer son utilisation sur les énergies domestiques les moins carbonées ;
- Soit le recentrer sur son objectif initial, la lutte contre la précarité énergétique ; ciblée sur les seuls ménages en situation de précarité énergétique, l'aide pourrait ainsi être augmentée à coût global constant et son effet sur la réduction de la précarité serait alors accru.

### **Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, 23 mars 2022, n° 1 BvR 1187/17**

#### **Cadre légal pour améliorer l'acceptation des parcs éoliens par la société – Justification d'une ingérence dans la liberté professionnelle des porteurs de projets éoliens – Respect des obligations en matière d'énergies renouvelables – Sécurité de l'approvisionnement en énergie électrique**

Cette affaire concerne un recours en matière constitutionnelle contre la loi du *Land* Mecklembourg-Poméranie-Occidentale relative à la participation des citoyens et des communes dans le domaine de l'énergie éolienne dans sa version du 26 juin 2021 (*Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz – BüGembeteilG M-V*) par une entreprise souhaitant construire un parc éolien.

La loi prévoit une obligation pour les porteurs de projets d'exploiter les parcs éoliens seulement par le biais d'une « société de projet » (*Projektgesellschaft*) créée exclusivement à cet effet<sup>1</sup> et de faire participer les riverains et les communes proche du site de construction aux revenus de ces parcs à hauteur d'au moins 20 % au total par l'acquisition de parts sociales ou, à la place, par l'acquisition de produits d'épargne par les riverains<sup>2</sup> et le paiement d'une taxe à la commune<sup>3</sup> dans le but d'améliorer l'acceptation des parcs éoliens et de promouvoir le développement de l'énergie éolienne<sup>4</sup>.

Cette affaire a conduit à s'interroger sur les entraves aux droits fondamentaux des entreprises concernées par les obligations en matière climatique. Se posait ici la question de savoir si, dans sa volonté de renforcer la protection du climat, le législateur a entravé, entre autres, la liberté professionnelle de la requérante inscrite à l'article 12 alinéa 1 de la Loi fondamentale en imposant la participation des riverains et des communes proches du site.

La Cour constitutionnelle fédérale a jugé que cette loi était pour l'essentiel conforme à la Constitution. Elle estime que les objectifs d'intérêt général poursuivis par ces obligations à l'égard des porteurs de projet, à savoir **la protection du climat découlant de l'article 20a de la Loi fondamentale**<sup>5</sup>, **la protection des droits fondamentaux contre la menace irréversible due au changement climatique**<sup>6</sup> et **la sécurité de l'approvisionnement en électricité**<sup>7</sup>, sont suffisamment importants pour permettre de justifier la grave ingérence dans la liberté professionnelle des promoteurs de projets, découlant de l'obligation de faire participer les riverains et les communes proches du site.

#### **Brispierre Gaëtan, « Les ménages français choisissent-ils réellement leur température de chauffage ? », Sociologie de l'énergie. Gouvernance et pratiques sociales, 2019**

<sup>1</sup> § 3 BüGembeteilG M-V.

<sup>2</sup> § 4 alinéa 1<sup>er</sup> et § 5 alinéas 1 et 2 BüGembeteilG M-V.

<sup>3</sup> § 10 alinéa 5 BüGembeteilG M-V.

<sup>4</sup> *Cour constitutionnelle fédérale*, 23 mars 2022, n° 1 BvR 1187/17 – para. 100 et s.

<sup>5</sup> *Ibid.* – para. 104.

<sup>6</sup> *Ibid.* – para. 105.

<sup>7</sup> *Ibid.* – para. 106 et s.



(...) Aujourd’hui, la norme des 19 °C prend trois formes sociales. La plus connue dans la population française est celle d’une prescription comportementale émanant des pouvoirs publics et relayée par les associations environnementales. Dans le cadre des campagnes de communication en faveur des économies d’énergie, l’ADEME préconise de chauffer son logement sans dépasser les 19 °C dans les pièces de vie. Même si le titre de la campagne, « Faisons vite ça chauffe ! », renvoie à la thématique du réchauffement climatique, ce conseil est appuyé par un argument économique « 1 °C en moins = 7 % d’économie », sous-entendu sur la facture.

Par ailleurs, les 19 °C constituent une règle de droit pour le chauffage des logements disposant d’un système collectif, en HLM comme en copropriété. Le Code de la Construction et de l’Habitat établit depuis 1974 que : « les limites supérieures de température de chauffage sont [...] fixées en moyenne à 19 °C pour l’ensemble des pièces d’un logement »<sup>1</sup>. La notoriété de cette loi est très faible dans la population, et elle donne très rarement lieu à des actions en justice. Toutefois, en 2004, une copropriété a été condamnée à verser 5000 euros à un copropriétaire pour surchauffe.

Enfin, la norme des 19 °C est un standard technique inscrit dans les modes de calcul de la performance énergétique et, notamment, la réglementation thermique qui fixe les exigences de consommation énergétique des bâtiments rénovés et des constructions neuves. Pour comparer l’efficacité des équipements et matériaux à comportement égal, la réglementation détermine des scénarios d’usage (dits « conventionnels ») où l’on considère que les habitations sont chauffées à 19 °C quand elles sont occupées. Cette hypothèse conduit généralement à une surestimation de la performance énergétique qui met en cause l’équilibre économique des travaux.

Ces trois injonctions, politique, juridique et technique, convergent pour soutenir une vision normative des comportements de chauffage qui est aujourd’hui largement dominante dans le discours des pouvoirs publics et des experts. Cette approche normative des 19 °C repose sur trois hypothèses concernant les pratiques de chauffage dont nous souhaitons démontrer qu’elles sont erronées. Premièrement, elle présuppose que les habitants choisissent librement leur température de chauffage, Autrement dit, ils auraient les moyens d’ajuster précisément la température chez eux en période de chauffe. Deuxièmement, tous les habitants auraient les mêmes besoins en chaleur quels que soient leur profil sociodémographique, leur mode d’habiter et leur parcours de vie. Troisièmement, l’approche des comportements par la température focalise l’attention sur le chauffage et occulte toutes les autres ressources du confort thermique relevant d’une sobriété énergétique (Salomon, Jedliczka, Marignac, 2012).(...)

### 2.3. Financer dans un contexte budgétaire contraint

#### Extraits du rapport sur l’impact environnemental du budget de l’Etat annexé au PLF 2023

(...) Pour estimer l’adéquation des moyens financiers publics et privés, I4CE les compare avec les niveaux d’investissement du scénario prospectif commun (scénario dit « avec mesures supplémentaires » ou AMS 2018) sur lequel s’appuient la Stratégie nationale bas-carbone et la Programmation pluriannuelle de l’énergie, toutes deux adoptées en avril 2020. Ce scénario séquence les efforts de décarbonation en budgets carbone de cinq ans (...).

En milliards d’euros par an (1)	Historique	Besoins d’investissement	
	(2)	Second budget carbone (3)	Troisième budget carbone
	2021	2021-23	2024-28
<b>Bâtiments</b>			
Performance énergétique de la construction	22,5	17,5	17,9
Rénovation énergétique	19,8	33,6	33,6
<b>Véhicules</b>			
Infra. transports en commun et cyclables	12,5	16,9	15,9
Véhicules électriques, hybrides et GNV	14,1	9,4	22,4
<b>Branche énergie</b>			
Renouvelables	8,1	8	12,3
Nucléaire	4,6	3,8	3,8
Flexibilités (4)	0	0	0,3
<b>Ensemble</b>	<b>81,7</b>	<b>89,2</b>	<b>106,2</b>

(1) Les investissements historiques sont rapportés en euros courants, tandis que les besoins sont exprimés en euros constants pour des prix observés au cours des années récentes (2015-2019). Dans certains secteurs, la projection comprend des évolutions de prix, par exemple sous l’effet d’économies d’échelles ou de gains d’apprentissage.



La récente augmentation des investissements climat a réduit les écarts avec les objectifs du second budget carbone. Cependant, il reste des besoins d'investissements dans la rénovation énergétique des logements, et en particulier dans les rénovations globales, complètes et performantes pour atteindre, à l'horizon 2050, un parc de logements basse consommation et zéro émission. Les besoins d'investissement sont également assez importants dans les infrastructures ferroviaires et dans les transports en commun urbains, ainsi que dans le réseau cyclable.

Les investissements actuels dans la performance énergétique de la construction sont temporairement au-dessus du niveau de la trajectoire du scénario, du fait du rattrapage des retards accumulés sur les chantiers en raison des mesures sanitaires appliquées pendant l'année 2020.

Les investissements dans les véhicules électriques, hybrides et GNV dépassent également le niveau envisagé dans le scénario. En particulier, les ventes de véhicules électriques sont très dynamiques (163 000 immatriculations en 2021) mais la trajectoire du scénario à court terme reste très ambitieuse : plus de 200 000 véhicules électriques immatriculés en 2024 et 700 000 à l'horizon 2030).

En matière d'énergies renouvelables, le niveau des investissements dépasse légèrement celui de la trajectoire du scénario. Cependant, la situation de chaque filière est contrastée, entre le dynamisme des installations photovoltaïques au sol et de l'éolien en mer, et le retard plus marqué des installations solaires sur toiture et des renouvelables thermiques, notamment les réseaux de chaleur. (...)

**Décomposition du solde public par sous-secteur d'administration, PLPFP 2023-2027**

**DÉCOMPOSITION DU SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATION**

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<b>Toutes administrations publiques</b>						
Solde effectif (en % du PIB)	- 5,0	- 5,0	- 4,5	- 4,0	- 3,4	- 2,9
Dépense publique (hors CI, en Md€)	1 522	1 564	1 600	1 637	1 669	1 709
Dépense publique (hors CI) en % du PIB	57,6	56,6	55,6	55,0	54,3	53,8
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%)	- 1,1	- 1,5	- 0,6	0,3	0,2	0,6
<b>Administrations publiques centrales</b>						
Solde en % du PIB	- 5,4	- 5,6	- 5,2	- 4,7	- 4,5	- 4,3
Dépense publique (hors CI, en Md€)	629	636	637	643	655	675
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%)	0,0	- 2,6	- 2,5	- 1,1	0,4	1,6
<b>Administrations publiques locales</b>						
Solde en % du PIB	0,0	- 0,1	- 0,1	0,0	0,2	0,5
Dépense publique (hors CI, en Md€)	295	305	314	322	323	326
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%)	0,1	- 0,6	0,1	0,4	- 1,3	- 1,1
<b>Administrations de sécurité sociales</b>						
Solde en % du PIB	0,5	0,8	0,8	0,7	0,8	1,0
Dépense publique (hors CI, en Md€)	700	721	747	772	792	811
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%)	- 2,6	- 1,0	0,5	1,2	0,7	0,6

\* \* \*

## BIBLIOGRAPHIE COMPLÉMENTAIRE

---

- Blanchard O. et Tirole J., « Les Grands Défis économiques », PUF, 2022
- Collectif, « Transition énergétique et climat », *Dalloz*, Dalloz Grand Angle, juillet 2020
- Comité de prospective de la Commission de régulation de l'énergie, « Transition énergétique dans les territoires : nouvelles villes, nouveaux réseaux », juin 2021
- ROUDIL N., 2017, « Des modes d'habiter durables en cours d'élaboration », *Sciences de la société*, dossier Habitat durable : approches critiques, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 98, p. 127-140.
- ROUDIL N., 2015, « La ville durable à l'épreuve de la sobriété. Le citoyen entre injonction à "bien habiter" et normalisation des conduites en milieu urbain », in HAMMAN Ph., CHRISTEN G., JEHLING M., WINTZ M. (dir.), *Systèmes énergétiques renouvelables en France et en Allemagne, synergies et divergences*, Paris, Orizons, p. 95-115.
- ROUDIL N., 2015, « La vulnérabilité sociale au défi des savoirs d'usage habitant : les pratiques énergétiques des ménages pauvres vivant en habitat social », *Annales de la recherche urbaine*, 110, dossier : Villes et vulnérabilités, vulnérabilité des choses, vulnérabilité des gens, p. 88-107.
- Guide 2022 sur la fiscalité des énergies

*Ce document a été préparé par la section du rapport et des études, sous la direction d'Alexis Goin, rapporteur à la section des travaux publics et Martin Guesdon, rapporteur à la section des finances.*