



Assemblée consultative de rang constitutionnel, le CESE conseille le Gouvernement et le Parlement. Il représente les organisations de la société civile et associe les citoyens à la vie démocratique.

Faute de loi de programmation énergie-climat conforme aux prescriptions du code de l'énergie et de saisine sur les projets de SNBC et de PPE, le CESE n'a pas conduit de réflexion collective sur les trajectoires chiffrées et dispositions concrètes des politiques d'atténuation du changement climatique et de transition énergétique. Cependant, ses travaux récents lui permettent de formuler observations et propositions sur des éléments présentés comme des clés de la réussite dans les documents soumis à consultation.

Contact : Samuel Charlot
samuel.charlot@lecese.fr

Le point de vue du **Conseil économique, social et environnemental** sur les documents de **planification énergie climat** soumis à la concertation

EN BREF

Ces nouvelles SNBC et PPE ne viendront pas concrétiser des engagements pris dans une loi de programmation énergie-climat, comme cela aurait dû être le cas, mais prolonger une loi relative à la souveraineté énergétique, laquelle ne peut tenir lieu de loi de programmation. Le CESE souhaite donc en préambule inviter le gouvernement à inscrire plus rigoureusement son action dans le cadre légal. Il considère que la transition énergétique doit être juste, partagée, lisible et « orientée climat », ce qui implique d'organiser un débat public et de consulter la société civile organisée avant que le Parlement n'en débattenne et ne la vote. Pour louables et nécessaires qu'elles soient, les consultations en ligne organisées depuis 2022 et leurs événements corollaires ne sauraient totalement répondre, dans leur format, à cette exigence démocratique.

Des objectifs et des outils à ajuster

Le CESE relève avec satisfaction que le projet de SNBC 3 propose bien une mise à jour de l'objectif national, avec une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 50 % en 2030 par rapport à 1990, contre 40 % précédemment. Il est toutefois circonspect quant au choix de ne viser que les émissions brutes, hors puits de carbone qui tendent à se dégrader et ne laissent aucune marge de manœuvre. Il serait donc prudent de porter l'objectif de réduction à un niveau supérieur à 50 %.

En complémentarité à l'objectif de baisse des émissions territoriales et sans méconnaître les difficultés méthodologiques, le CESE appelle depuis longtemps à intégrer dans la SNBC un objectif de réduction de l'empreinte carbone. Cet indicateur est en effet le plus à même de traduire l'impact climatique de la France. Si le CESE regrette qu'aucun objectif ne soit fixé pour 2030, il salue néanmoins le saut qualitatif majeur que représente la prise en considération de cet indicateur. Il partage en outre l'idée suivant laquelle la baisse de notre empreinte « implique de décarboner notre économie tout en privilégiant les productions nationales, afin d'éviter de réduire nos émissions territoriales en les délocalisant. » Le projet n'affichant pas d'objectifs chiffrés en raison de l'inachèvement des travaux de modélisations, le CESE sera particulièrement attentif à l'intégration de ces objectifs dans la version finale de la stratégie.

Enfin, la PPE 3 constate un retard par rapport aux objectifs ou aux trajectoires de baisse de la consommation d'énergie, en particulier carbonée, et de déploiement de certaines énergies renouvelables, alors même qu'un rehaussement des ambitions a été décidé. En 2030, la consommation devra avoir diminué de 29 % par rapport à 2012, soit un effort 3 à 4 fois plus important que celui accompli entre 2012 et 2022. C'est pourquoi, en prolongement des mesures prévues, le CESE appelle à la mise en œuvre de politiques publiques de sobriété à même de promouvoir une sobriété structurelle, c'est-à-dire dans l'ensemble des usages.

Des indicateurs de suivi comme outils d'information et de pilotage

Pour assurer une information fiable et un pilotage transparent de la transition, celle-ci doit être objectivée grâce à des indicateurs clairs, en termes de résultats et de moyens, au regard des objectifs chiffrés et des échéances de la planification énergie-climat. Les indicateurs mentionnés dans la SNBC concernent les

émissions de GES nationales et le travail en cours sur la définition d'un mécanisme national d'indicateur climat des entreprises. La PPE évoque une démarche du même ordre, concernant des indicateurs de suivi de la politique recherche et innovation, mais rappelle toutefois que la PPE est associée à 43 indicateurs de suivi, afin d'en mesurer la progression. Ils ne sont cependant pas mentionnés dans le projet soumis à consultation. Le CESE renouvelle sa demande de mettre en place un tableau de bord regroupant les indicateurs pertinents de manière hiérarchisée et de produire un rapport annuel sur la base de ces indicateurs, qui pourrait être revu par le HCC et débattu au Parlement.

Le développement des EnR et du nucléaire reste à faire accepter

La part des EnR dans la consommation finale d'énergie a progressé, mais insuffisamment pour respecter les objectifs fixés. Pour rattraper le retard, la loi APER a ébauché une planification du développement des EnR (zones d'accélération). Elle vise à atteindre 33 % d'EnR dans la consommation. Pour accompagner cet effort, le CESE appelle à une planification plus ambitieuse, au travers d'un programme national d'aménagement du territoire coordonné par le Premier ministre. Il recommande que les équipements nécessaires à la transition énergétique soient assortis d'un contrat de service public imposant qu'une partie des investissements engagés soit versée sur un fonds dédié à la transition énergétique et aux services essentiels aux collectivités et recommande aux porteurs de projets de consacrer une part des coûts du chantier (construction, maintenance, réhabilitation) à des entreprises et à des emplois locaux. Le CESE engage par ailleurs à affecter une partie des taxes perçues sur les énergies renouvelables (EnR) à la lutte contre la précarité énergétique.

Plaidant pour un nouveau contrat social territorial autour d'un modèle économique équilibré et équitable, le CESE estime nécessaire de rééquilibrer les retombées fiscales en mettant à plat l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et le fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer en concertation avec les parties prenantes pour mieux refléter la distribution et la qualification des impacts entre la commune d'implantation et les communes voisines.

Il recommande enfin de faire apparaître clairement dans les PPE régionalisées la contribution relative des territoires par rapport aux objectifs de la SNBC. Les déséquilibres éventuels devraient faire l'objet de

réciprocités spécifiques entre territoires.

Un bouclage de la biomasse à construire et à conduire collectivement

Le CESE partage les constats et analyses du Gouvernement sur les enjeux et les difficultés afférentes à la gestion de la biomasse. Élément clé du mix énergétique à l'horizon 2050, sa consommation, orientée à la hausse dans la plupart des secteurs, atteindrait +28 % en 2030 selon le scénario de référence, dépassant ainsi l'offre domestique. Cette situation commande la sobriété dans ses usages et un travail de planification, en veillant au maintien des services écosystémiques. Selon le CESE, l'alimentation animale et l'exportation devront suivre une trajectoire de réduction, en concertation avec les acteurs concernés, pour assurer la conversion de cette biomasse vers d'autres usages. Pour lui, une mobilisation durable de la biomasse doit s'accompagner de programmes de recherche et d'expérimentation sur les capacités réelles du stockage de carbone dans les sols et dans la phytomasse, et d'une intégration des indicateurs de captation et de stockage du carbone dans les documents de gestion durable des forêts. Il préconise en outre d'élargir l'actuel Observatoire national des ressources en biomasse, non mentionné dans les projets de PPE et SNBC, de façon à inclure dans son périmètre de travail l'ensemble de la biomasse et des flux vers les divers usages.

Pour construire et coordonner les feuilles de route locales, nationales et européennes et parvenir à une « allocation » optimale des biomasses entre les secteurs utilisateurs, une amélioration de la gouvernance est aussi à rechercher. Au niveau national, le CESE préconise de placer FranceAgriMer sous la double tutelle du MASA et du MTECT et d'étendre ses missions pour y intégrer les questions énergétiques et climatiques. Au niveau territorial, il recommande d'élargir les missions et de rendre plus actives les cellules biomasse existantes, ce qui est envisagé dans la SNBC, et d'installer un dialogue entre des communautés professionnelles concernées.

Des territoires à mobiliser en cohérence avec les politiques nationales

Un rapport du ministère de la Transition écologique de 2022 indiquait que la somme des objectifs présentés dans les SRADDET et les PCAET est comparable aux objectifs nationaux présentés dans la SNBC-2 pour l'objectif de 2030 mais en-deçà pour l'objectif de

neutralité carbone d'ici à 2050. Il soulignait aussi l'absence de cadrage commun permettant l'agrégation des objectifs de chacun des territoires. Or le CESE a souligné à de multiples reprises combien il est fondamental d'assurer la cohérence des objectifs nationaux et territoriaux.

Il constate que l'actuel projet de PPE prévoit un accompagnement des collectivités pour mettre à jour leur SRADDET, notamment pour accélérer la planification des EnR. Par ailleurs l'article 83 de la loi « climat et résilience » de 2021 dispose qu'à partir de la publication de la PPE 3 des objectifs régionaux de développement des EnR seront établis par décrets. Les SRADDET devront être rendu compatibles avec les objectifs de ces décrets. Le CESE veut croire que l'entrée en vigueur de cette réforme, même si elle ne concerne que les EnR, conduira à cette cohérence entre les différents niveaux territoriaux qu'il appelle de ses vœux. Le CESE a aussi maintes fois recommandé une harmonisation rapide des indicateurs de suivi permettant une consolidation des données territoriales et une analyse de cohérence entre la somme des objectifs territoriaux et les objectifs nationaux.

Le CESE regrette que la même évolution ne s'observe pas dans le projet de SNBC, pour lequel il appelle au même effort de cohérence et d'harmonisation dans la détermination et le suivi des objectifs de la politique climatique.

Des emplois et des formations à anticiper

Les projets de SNBC et PPE soulignent la nécessité d'anticiper les mutations dans le domaine de l'emploi. Le CESE partage ce point de vue. C'est pourquoi il préconise que les CTE et les CRTE comportent obligatoirement un volet relatif à l'emploi et à la formation, enrichi des éléments de la gestion des emplois et des parcours professionnels en entreprise (GEPP) territoriale et des analyses des observatoires de branches, de façon à assurer la meilleure adéquation possible entre les compétences requises par les employeurs et celles acquises et maîtrisées par la population active du territoire. Par ailleurs, le CESE engage à intégrer la planification écologique dans le dialogue social au niveau des branches. Cela suppose notamment d'intégrer l'impact anticipé de la planification écologique sur l'emploi, le travail et la formation professionnelle dans les négociations obligatoires de branche (L. 2241-1 code du travail), notamment celles portant sur les alinéas 3 (GEPP), 5 (formation professionnelle) et 6 (classifications professionnelles) et de prévoir une révision de la GEPP

dans les entreprises, qui tiennent compte des objectifs de transition écologique pour les échéances fixées d'ici à 2030 et pour les suivantes.

Le CESE a plusieurs fois regretté le manque de formation des agents et agents publics aux enjeux de la transition écologique et que les formations restaient globalement en-deçà de leurs attentes. C'est pourquoi il réitère son souhait de faire de la formation aux enjeux climatiques et environnementaux une priorité dans la formation initiale et continue des décideurs publics.

Il suggère en outre de mettre en place un programme de formation et de leadership sur les enjeux de la transition à destination des responsables politiques.

Des financements à clarifier et garantir

Le CESE observe que l'effort annoncé dans la SNBC et la PPE reste très en deçà des montants estimés nécessaires par Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz dans leur rapport sur *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, qui évalue le besoin additionnel net de financement annuel à 66 Mds€ entre 2023 et 2030. Aussi, le CESE appelle à :

- accentuer l'effort de réduction des « dépenses brune » aux niveaux national et territorial ;
- redonner une trajectoire lisible au prix du carbone à l'issue d'une concertation avec toutes les parties prenantes ;
- rendre obligatoire le financement sur seuls fonds propres de tout nouvel investissement fossile ;
- réorienter la fraction perçue sur l'électricité vers les énergies renouvelables.

Pour coordonner la mobilisation des ressources financières, il préconise de :

- sortir les investissements relatifs à la transition écologique des 3 % du Pacte de stabilité et de croissance, ce qui nécessiterait l'évolution des règles budgétaires européennes ;
- établir un programme pluriannuel de dotation aux collectivités, accompagné du verdissement des dotations de l'État ;
- définir une typologie de projets ou de travaux de transition pour lesquels la possibilité d'amortissement serait établie sur des termes longs, avec une possibilité de garantie par l'État ;
- proposer des taux d'intérêt plus incitatifs pour les investissements en faveur de la transition écologique de la part de la BCE et

du système bancaire ;

- élargir les missions et augmenter l'enveloppe de la Banque des Territoires ;
- renforcer la possibilité d'emprunts de long terme auprès des banques privées pour les collectivités sur des projets structurants de transition.

Partageant l'objectif de réorientation de l'épargne des ménages, le CESE recommande d'orienter le livret A et dédier le livret de développement durable et solidaire (LDDS) au financement de la transition écologique. Dans une perspective d'efficacité, il propose de fixer un objectif ambitieux de suppression des dépenses fiscales défavorables à l'environnement à un horizon de 10 ans et de transformer le bouclier tarifaire en aides ciblées. En matière de financements innovants, il préconise d'utiliser une part de la plus-value foncière générée par l'investissement dans les infrastructures pour faciliter le financement des projets favorables à la transition. Enfin, il recommande d'évaluer les aides publiques au regard de leur impact environnemental, économique et social. Ce travail pourrait être réalisé par la Cour des comptes avec un suivi *in itinere* et les ajustements et corrections qui en résultent.

Conclusion

La transition énergétique pour le climat, comme la reconquête de la biodiversité, doivent bénéficier de toute l'attention des pouvoirs publics. Planification, gouvernance et financement doivent être à la hauteur des enjeux et de l'urgence pour corriger les écarts à la trajectoire et respecter les engagements internationaux et les objectifs européens dans un souci de justice sociale et sans obérer l'atteinte des autres objectifs de la transition écologique (biodiversité, eau, santé environnement...). Le récit collectif du point d'atterrissage de la transition reste à construire.