

Programmation pluriannuelle de l'énergie : quelles perspectives pour les EnR ?

Le projet de PPE proposé par le gouvernement promet de belles perspectives pour les EnR même si toutes les conditions ne sont pas encore réunies. Détails avec Fabrice Cassin, avocat associé chez LPA-CGR avocats.



Fabrice Cassin

Avocat associé chez
LPA-CGR avocats.

© LPA-CGR

Poursuivant les étapes de la concertation en vue de l'adoption d'une révision du décret portant sur la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) du 27 octobre 2016, le gouvernement a publié le 25 janvier 2019 un nouveau projet de PPE. Institué par la loi sur la transition énergétique il y a quatre ans, cet exercice de planification énergétique porte sur les périodes 2019-2023 et 2024-2028. Il est la déclinaison opérationnelle en énergie de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) qui vise la neutralité à 2050. C'est surtout un outil de persuasion.

Vers la décarbonation du système énergétique

Globalement, la PPE s'articule autour de quatre objectifs : la réduction de la consommation d'énergie avec notamment des bâtiments performants, rénovés et intégrant des énergies renouvelables ; la diminution du recours aux énergies fossiles (fioul, charbon) ; la diversification du bouquet énergétique en développant les énergies renouvelables et en enclenchant une décroissance du parc nucléaire.

Le maître mot est la décarbonation du système énergétique. Pour compenser la fermeture annoncée des quatre centrales au charbon en 2022 mais également de 16 réacteurs nucléaires de 900 mégawatts d'ici à 2035 dont les deux tranches de Fessenheim vers 2020, les filières renouvelables devront tripler la capacité éolienne

terrestre et marine actuelle et quintupler la puissance photovoltaïque installée d'ici 2030.

Les perspectives pour les énergies renouvelables sont ainsi très favorables dans la PPE. Pour autant, les probabilités de réalisation des objectifs annoncés restent très incertaines et dépendent, en réalité, d'un nouveau système énergétique qui est loin d'être en place.

Des perspectives favorables pour les filières

La PPE consacre un volet conséquent au développement des énergies renouvelables remplaçant à cet égard la programmation pluriannuelle des investissements (PPI), en vigueur depuis 2009. Ce volet prévoit des chiffres très ambitieux de développement des filières. A la différence de la loi de transition énergétique de 2015 qui visait une part de 32 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie d'ici à 2030, cette nouvelle PPE ventile la part renouvelable selon les usages, avec 40 % de renouvelables dans la production d'électricité, 38 % dans la consommation finale de chaleur, 15 % dans la consommation finale de carburants et 10 % dans la consommation de gaz.

Cet accroissement de la part des EnR dans le mix s'appuierait, en particulier, sur le déploiement massif du solaire photovoltaïque (20,6 GW en 2023, +136 % par rapport à 2018) et de l'éolien terrestre (25,7 GW en 2023, +80 % par rapport à 2018). Cette perspective ambitieuse concerne également, avec des chiffres moins impressionnants les filières biomasse, bois, méthanisation, petite hydraulique, etc. Même les énergies marines ne sont pas oubliées.

En revanche, pour ce qui concerne l'éolien offshore, l'ambition est portée davantage sur le quinquennat 2023-2028. En effet, la PPE se limite à l'horizon 2023 à enregistrer la mise en service des projets d'ores et déjà en file d'attente. Et enfin, aucune ambition ou trajectoire n'est donnée en matière de grand hydraulique. La filière reste ainsi pénalisée par l'absence de perspective claire de révision des concessions hydrauliques.

Mais des blocages à l'horizon

Ces perspectives ambitieuses risquent néanmoins de se heurter à certains blocages. En premier lieu, si la PPE prévoit le rythme et le volume des appels d'offres réalisés dans les filières associées à ce type de mécanisme de soutien notamment le photovoltaïque et l'éolien offshore, il n'en va pas de même pour les filières qui n'en bénéficient pas. C'est ainsi que la PPE ne garantit en rien que les ambitions seront réalisées notamment en matière d'éolien terrestre.

En deuxième lieu, la PPE ne tient pas compte des difficultés de développement des réseaux publics associées aux ambitions qu'elle affiche. Les perspectives ouvertes par la PPE dépendent donc très largement du succès de la révision des Schémas Régionaux

de Raccordement au Réseau des Énergies Renouvelables (S3REnr) et des textes en discussion qui donnent au gestionnaire de réseau la responsabilité première.

Enfin, les difficultés d'ordre administratif et contentieux conduisent au ralentissement des filières. Les chiffres communiqués par le ministère sont une baisse de 22 % des autorisations délivrées en 2018 en raison des annulations consécutives aux avis non réguliers des autorités environnementales.

La réalité est que la France ne tient pas le rythme de développement qui lui permettrait d'atteindre ses objectifs 2020, issus de la PPI de 2009. Plus de 51 GW des capacités d'énergies renouvelables, toutes technologies confondues, étaient installées fin 2018. La France vise plus de 73 GW des capacités installées en 2023 et entre 102 et 113 GW en 2028, dont notamment 35,6 à 44,5 GW de solaire. Mais entre janvier et fin septembre 2018, seuls 700 MW des capacités solaires ont été raccordées.

Des perspectives visant une situation des marchés favorables aux EnR

La PPE contient de nombreuses dispositions qui ne concernent pas directement les EnR. Pour autant, certaines de ces dispositions sont appelées à leur ouvrir des perspectives. Il en va ainsi d'une part de l'évolution des mix énergétique et électrique qui contribue à installer une situation favorable de marché pour les EnR, et d'autre part des perspectives de développement de moyens de flexibilité qui sont nécessaires à l'insertion des EnR dans le système électrique.

En effet, la PPE comporte en premier lieu un éclairage sur l'effet des mesures projetées sur le marché de l'énergie. La PPE est fondée sur l'hypothèse d'un maintien en volume du marché de l'électricité, reposant sur la compensation de la baisse des consommations finales accompagnant l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments par l'électrification des usages. Dès 2023, environ 1,2 million de voitures électriques (contre 43.000 en 2017) circuleront et s'approvisionneront auprès de 100.000 bornes de recharge. Les transports individuels sont ainsi appelés à reposer sur une alimentation électrique, dont la consommation compensera la diminution des consommations domestiques de chauffage et d'éclairage.

Dans le même temps, la PPE maintient l'objectif de diminution de la production électrique d'origine thermique. La part du nucléaire dans le mix électrique est ainsi appelée à descendre à 50 % et la filière charbon est appelée à disparaître à horizon 2022. Dans ces conditions, l'insertion des EnR s'inscrit dans un marché où sera garantie une certaine stabilité des prix. La PPE offre ici une perspective tout à fait favorable aux EnR.

Par ailleurs, la PPE offre enfin l'intérêt de présenter un volet thématique relatif au développement des interconnexions et des flexibilités du réseau qui sont nécessaires à l'insertion des EnR. Si le développement des flexibilités fera l'objet d'un objectif chiffré de capacité d'effacement, l'objectif de développement des interconnexions reste en revanche sans portée juridique réelle.

Un cadrage général indirectement normatif

En conclusion on rappellera la portée faiblement normative de la PPE. Tous les documents de planification qui comportent des orientations sur l'énergie doivent être compatibles avec celle-ci.

La fixation des objectifs quantitatifs pour le lancement d'appels d'offres, la définition des orientations avec lesquelles l'autorisation d'exploiter des nouvelles installations de production électrique, ainsi que le plan stratégique d'EDF, devront être compatibles avec la PPE. Il faut également ajouter la définition du niveau de sécurité d'approvisionnement du système énergétique.

La PPE doit être compatible avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés par les budgets carbone, en particulier pour le secteur de l'énergie, ainsi qu'avec la stratégie bas-carbone elle-même (C. énergie, art. L. 141-1).

Les documents de programmation nationaux entrant dans le champ des politiques de la transition écologique et énergétique doivent s'articuler avec la PPE : la stratégie pour le développement de la mobilité propre, la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse, le plan de programmation de l'emploi et des compétences, la stratégie nationale de la recherche énergétique, volet "énergie", le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques.

Sans être liés juridiquement, la PPE et les schémas régionaux climat-air-énergie (SRCAE) et schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET) ont vocation à être en comptabilité.

Avis d'expert proposé par Fabrice Cassin, associé, LPA-CGR avocats.

Article publié le 13 février 2019