

L'analyse de la 3e PPE par le Réseau Action Climat

La troisième Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE3) est un document clé de la planification écologique française. Alors que la loi prévoyait une révision au plus tard le 1er juillet 2023 et encadrée par une loi, la PPE a été adoptée par décret vendredi 13 février 2026.

Le Réseau Action Climat propose par cet article une analyse commentée et une remise en perspective du contenu de la 3e PPE. En particulier, nous comparerons la PPE publiée avec la version mise en consultation en mars 2025, qui nous sert de témoin des évolutions du projet du gouvernement.

Une PPE adoptée à travers un décret laconique

La PPE3 est un document officiel de 230 pages, ne constituant pas en soi un acte juridique. Le texte juridique qui officialise la PPE est en réalité un décret en 5 articles. Le premier article établit le document de 230 pages comme un “document officiel”, tandis que le dernier article du décret donne la liste des ministres chargés de l'appliquer.

L'article 2 est celui dont l'effet sera le plus fort. D'abord, il prolonge jusqu'au 31 décembre 2028 les rythmes d'appels d'offres issus de la précédente PPE pour le soutien public aux énergies renouvelables. L'article établit explicitement que ces rythmes sont des plafonds, et non des rythmes indicatifs ou des planchers. Surtout, il ne faudrait pas aller trop vite.

Ensuite, et c'est une grande première, ce même article prévoit explicitement une “clause de revoyure” en 2027. Pour le dire simplement, le texte de cette PPE ne sera pas revu en 2030 comme le voudrait le rythme habituel mais dès le lendemain des élections nationales.

L'article 3, seul article du décret à faire mention d'une filière énergétique en particulier, est consacré à rappeler que le remplacement des éoliennes doit être prioritaire sur l'installation de nouveaux projets.

L'article 4, lui, promet un rapport sur l'évolution de la demande énergétique à la veille des présidentielles.

Du décret du 12 février, nous retiendrons donc essentiellement qu'il acte la continuité des objectifs précédents, malgré les évolutions drastiques des dynamiques, en particulier sur le photovoltaïque. La PPE2, datant de 2018, est prolongée dans une époque à laquelle elle n'est plus adaptée.

Le décret prolonge pour un an la trajectoire actuelle, et sera caduque en 2027. Le reste n'est que symbolique, et doit plutôt s'analyser comme un document d'intention, presque comme un programme proposé par le gouvernement pour la politique énergétique.

C'est là tout le problème de l'adoption de la PPE par décret. Initialement, la planification devait consister en l'adoption d'une loi cadre pour l'énergie et le climat par le Parlement. Une telle loi se serait appuyée sur des études d'impacts sérieuses et n'aurait pu être défaite que par une autre loi. Or une loi est bien plus difficile à adopter qu'un décret, ces derniers étant dans les mains des gouvernements. La “clause de revoyure” présente dans le décret

Le Réseau Action Climat fédère les associations impliquées dans la lutte contre le dérèglement climatique

est donc redondante : la nature même du texte fait que celui-ci pourra être revu par le prochain gouvernement.

Le reste de l'analyse proposée dans cet article est donc celle d'une vision idéale et non d'un engagement concret pour la politique énergétique.

Un objectif fort : réduire la part des fossiles dans le mix

La PPE affiche un objectif fort : celui de réduire la part des fossiles dans le mix énergétique final de la France à 40% en 2030. La part actuelle est autour de 60%.

Cet objectif est très encourageant. Il identifie correctement la cible des politiques énergétiques : la dépendance aux énergies fossiles. Celles-ci pèsent lourd sur notre indépendance, puisqu'elles contraignent la France et l'Europe à importer continuellement du gaz et du pétrole depuis la Russie, les Etats-Unis, ou les pays du golfe. Comme nous le montrons clairement dans notre rapport "La souveraineté énergétique à l'épreuve des faits", ces énergies sont des armes puissantes à disposition des pays fournisseurs d'énergie.

La PPE reprend également deux dates mentionnées par le Président de la République lors de la COP 28 : la France ne doit plus compter d'usage énergétique du charbon en 2030, et de pétrole en 2045, en excluant le transport international aérien et maritime. Nous ne retrouvons cependant pas la sortie du gaz fossile en 2050 mentionnée il y a 3 ans. Ces dates sont trop tardives pour atteindre la neutralité carbone en 2040 et suivre une trajectoire compatible avec l'accord de Paris et avec la responsabilité historique dans le changement climatique. Cependant, leur inclusion, ainsi que les jalons de baisse de la consommation d'énergie fossiles, sont un bon signal.

Cependant, nous devons nous interroger sur l'alignement entre cet objectif ambitieux et les politiques publiques réellement soutenues par le gouvernement. Faisons quelques calculs simples :

La PPE semble viser une consommation d'énergie finale de 1490 TWh en 2030 et 1405 TWh en 2035. Dans le même temps, la part du gaz fossile et du pétrole doit passer à 40% en 2030 puis à 30% en 2035.

Partant d'une consommation actuelle de fossiles d'environ 900 TWh, il s'agit de la réduire de 300 TWh en 4 ans (à 600 TWh) puis de 180 TWh supplémentaires en 5 ans de plus.

Pour se donner une idée de l'ampleur des transformations que cela représente, voici quelques ordres de grandeur.

La consommation de pétrole des transports (voitures, camions, lignes aériennes intérieures ...) est de 450 TWh en 2024. Le gaz utilisé pour chauffer des bâtiments résidentiels pèse environ 120 TWh, celui pour chauffer des bureaux 65 TWh, tandis que 110 TWh sont utilisés dans l'industrie.

La PPE fixe des objectifs pour réduire les consommations dans ces secteurs : réduction de 20% du parc de chaudières à gaz d'ici 2030 (24 TWh), rénovation des bâtiments (impact difficile à estimer), diminution de 40% de la consommation d'énergie du tertiaire (26 TWh), passage du parc de voitures de 3 à 15% d'électrique (55 TWh si tous les véhicules ont la même dynamique), augmentation de l'efficacité énergétique des véhicules et report modal, etc.

Le Réseau Action Climat fédère les associations impliquées dans la lutte contre le dérèglement climatique

Dans l'ensemble, il est difficile de dire si les mesures avancées dans la PPE suffisent pour atteindre l'objectif global de réduction de la consommation de fossiles. **Ce qui est certain en revanche, c'est que la politique mise en œuvre par les précédents gouvernements était non seulement insuffisante, mais même à contre sens de l'atteinte de ces objectifs.**

Le soutien budgétaire du gouvernement à la transition énergétique a dégringolé à chaque nouveau PLF, comme nous le dénonçons en 2026, en 2025 ou en 2024. La dernière loi de nature à soutenir la transition énergétique, bien qu'imparfaite, était la loi d'accélération des énergies renouvelables (loi APER), pour laquelle un quart des décrets d'application manquent encore.

La consommation d'énergie est le grand angle mort de cette PPE

Pour améliorer la souveraineté de la France et sortir des fossiles, un axe majeur semble avoir été oublié dans la PPE3 : la réduction de nos consommations d'énergie.

La France s'est fixée, avec tous les États membres de l'UE, l'objectif de réduire la consommation totale d'énergie de 30% entre le pic de consommation de 2012 et 2030, à travers la directive sur l'efficacité énergétique (DEE). Entre 2012 et 2023, la consommation avait déjà réduit de 14,1%.

Alors que la trajectoire proposée en mars 2025 ratait déjà la cible, en n'atteignant qu'environ 21,3% de réduction en 2030 avec les mesures proposées, **la PPE3 publiée semble acter complètement la rupture avec l'objectif européen, en assumant de ne réduire que de 18% la consommation en 2030 par rapport à 2012, au lieu de 30%.**

La réduction de la consommation d'énergie est pourtant un atout, tant pour améliorer le quotidien de chacun que pour la souveraineté énergétique. Elle passe en particulier par des changements de l'organisation collective de nos modes de vie et de production auxquels tout le monde a à gagner. L'accès aux transports en commun ou aux mobilités douces, la rénovation thermique, la réparabilité ou l'allongement de la durée de vie des équipements, l'amélioration de l'efficacité énergétique, l'électrification efficace du chauffage ou des mobilités : ce sont autant de manières de réduire les dépenses en énergie des ménages en même temps que le déficit commercial de la France, et son exposition géopolitique à ses fournisseurs.

Dans la PPE publiée, la sobriété est d'abord présentée sous un angle individuel : *"la sobriété énergétique reposant sur des comportements et notamment certains gestes clés, il est essentiel de pérenniser les nouvelles habitudes mises en place lors de la crise énergétique de l'hiver 2022-2023."* (p.42). L'essentiel semble alors de poursuivre des campagnes de communication, en feignant d'ignorer qu'une très grande partie des baisses de consommation entre 2022 et 2023 étaient en réalité plus dues à un accroissement de la précarité qu'à une évolution des mentalités, comme en témoignent les chiffres de l'ONPE.

Plus loin, la PPE mentionne tout de même le report modal puis la réduction du poids des véhicules, notamment électriques, comme des leviers à poursuivre pour réduire la consommation d'énergie. **Le Réseau Action Climat soutient fortement ces mesures, et appelle donc le gouvernement à accepter le renforcement du malus poids pour les véhicules**

Le Réseau Action Climat fédère les associations impliquées dans la lutte contre le dérèglement climatique

neufs, à cesser de réduire le financement du plan vélo, et à renforcer le financement des infrastructures et du matériel ferroviaire.

Enfin, l'amélioration de l'efficacité énergétique passera en grande partie par le plan d'électrification et par les rénovations globales des bâtiments.

Cette PPE affiche une ambition maintenue pour la politique de rénovation française, qui devrait être renforcée pour atteindre les objectifs européens d'économie d'énergie.

Alors que le projet de mars proposait comme objectif la "*rénovation d'ampleur*" de 400 000 maisons et 250 000 logements collectifs par an, la PPE publiée vise plutôt un rythme annuel de 700 000 rénovations "avec 2 sauts de classe au DPE", dont plus que 250 000 "*rénovations d'ampleur*" (une rénovation d'ampleur étant un programme en plusieurs gestes de rénovation, permettant de gagner au moins 2 classes de DPE). Une autre nouveauté est que le document explicite que le compte inclura les rénovations réalisées sans aide de l'Etat. Pour atteindre cet objectif, il faudra mettre fin aux errements de la politique de rénovation et pérenniser l'engagement budgétaire de l'Etat.

Dans l'ensemble, la rupture avec l'objectif d'économies d'énergie doit alerter. Non seulement car elle témoigne d'un affaiblissement des politiques climatiques validées par les Etats de l'UE, mais aussi parce que consommer plus d'énergie accroît mécaniquement les factures des ménages, et l'ampleur des dépendances de la France. Consommer moins d'énergie est la manière la plus sûre et efficace de réduire les factures et la dépendance aux pays fournisseurs de fossiles.

Un ralentissement du développement des renouvelables à contre-courant

Le second pilier de la souveraineté énergétique que la PPE encadre, c'est le développement des énergies renouvelables. Ces dernières sont les seules qui mobilisent des ressources disponibles sur le sol français (vent, soleil, eau, biomasse...) et assurent donc une réelle indépendance énergétique. Les États Membres de l'Union Européenne se sont fixé la cible d'atteindre collectivement 42,5% d'énergie d'origine renouvelable en 2030, via la directive RED III. Cette cible inclut l'énergie électrique et non électrique. Vu le niveau de richesse et le potentiel de la France, la cible attribuée à la France est d'atteindre 44% d'énergies renouvelables dans son mix.

Dans le décret de publication de la PPE 3, il est explicité que ce sont les rythmes de la précédente PPE qui sont prolongés (article 2) jusqu'en 2028, puis que ces rythmes seront revus par le gouvernement qui aura résulté des élections nationales. Ces rythmes, élaborés avec la 2e PPE en 2019-2020, sont basés sur des données désormais âgées. Ainsi, depuis 2020, la puissance de l'éolienne moyenne installée en Europe a augmenté de 40%, et le prix du panneau solaire a été divisé par 2. A l'inverse, l'évaluation de la facture de la construction de 6 nouveaux EPR2 est passée en euros courants de 51 Md€ à autour de 85 Md€, sans compter les coûts de financement.

Ainsi, le rythme de développement du photovoltaïque devrait être divisé par 2 pour ne pas dépasser les 2,9 GW/an d'ici 2028, puis pourrait retrouver un rythme de 5 GW/an après 2028. Les cibles à horizon 2030 et 2035 ont été réduites de 6 et 20 GW respectivement par rapport au projet de mars, en rupture avec les capacités de la filière.

Le Réseau Action Climat fédère les associations impliquées dans la lutte contre le dérèglement climatique

Le gouvernement indique une répartition qui consacrerait la part belle aux grandes installations au sol avec environ 40-45% des volumes soutenus, le reste étant principalement occupé par les toitures et ombrières.

2 éléments restent flous : l'agrivoltaïsme n'a pas d'objectif spécifique, et viendra s'insérer dans les appels d'offres sol et toitures, potentiellement au détriment de ces derniers. Enfin, il est possible de saluer un objectif pour les installations au sol de petite taille, mais la modalité de soutien est encore floue.

Pour l'éolien terrestre, le gouvernement réduit les objectifs déjà très faibles, notamment en comparaison internationale comme le montrait Greenpeace dans une note de 2023. Ainsi, la cible 2030 est passée de "33 à 35 GW" à 31 GW seulement, et celle pour 2035 a perdu 5 GW. L'éolien est la seule source d'énergie mentionnée dans le décret de publication, pour dire que le remplacement des éoliennes arrivant en fin de vie sera davantage soutenu que l'installation de nouveaux mâts. Ce principe, de même que de nombreuses allusions aux nuisances supposées de l'éolien sont répétés à travers la PPE, tandis que les mesures favorables au développement de l'éolien ne se sont pas matérialisées malgré les annonces. Ainsi, nous dénonçons en 2025 le renforcement des contraintes autour des radars militaires, tandis que de nombreuses contraintes de hauteur conduisent à ce que la France n'installe que des éoliennes de 3,8 MW en moyenne contre 4,6 MW en Europe. Notons cependant que la Commission de Régulation de l'Energie a constaté que la part des projets soutenus qui consistent à remplacer sur place des éoliennes en fin de vie est d'ores et déjà en train de croître dans les dernières périodes des appels d'offres.

Un appel d'offre technologiquement neutre, c'est à dire exclusivement déterminé par le prix des projets et donc moins adapté aux enjeux et spécificités des filières, pourrait compléter le soutien à l'éolien et/ou au photovoltaïque à hauteur de 0,5 GW/an.

Quant à l'éolien en mer, la PPE3 acte le recul de 3 ans de l'atteinte de l'objectif de 18 GW installés. Plutôt que d'être atteinte en 2035, cette capacité devrait être atteinte en 2038, et seulement 15GW devraient être disponibles dès 2035.

Dans l'ensemble, même si la compatibilité avec RED III est difficile à évaluer à partir des données disponibles, **il est fort probable que cette PPE n'atteigne pas, ni la cible communautaire de 42,5% d'énergie renouvelable, ni la cible pour la France de 44%**. Suite à la communication d'une version précédente de la stratégie énergie climat française à la Commission Européenne, le média Contexte avait révélé que la France comptait atteindre seulement 35% d'énergies renouvelables en 2030. Depuis, les ambitions sur les énergies renouvelables ont été réduites, de même que l'objectif de baisse de la consommation finale, mais l'objectif de production de chaleur décarbonée a été rehaussé.

Un ajout remarquable dans la PPE3 publiée par rapport à toutes les versions précédentes est celui **d'objectifs de capacités industrielles pour certaines filières, notamment les filières d'énergies renouvelables**.

La PPE3 entend ainsi planifier la relocalisation d'une partie importante des chaînes de valeur du photovoltaïque et de l'éolien en mer. Elle fixe ainsi comme objectif l'atteinte d'une capacité de 5 GW de production annuelle de modules et de cellules PV, et de 3 GW de *wafers* et de lingots de polysilicium, puis une augmentation supplémentaire d'ici 2035.

Le Réseau Action Climat fédère les associations impliquées dans la lutte contre le dérèglement climatique

Ce soutien est le bienvenu, à l'heure où les projets d'usines photovoltaïque Carbon et Ho-loSolis ont besoin de garanties pour se concrétiser. Si ces projets tiennent leurs promesses, ils permettront d'atteindre les cibles à 2035 potentiellement dès 2028.

Cependant, les objectifs ne suffiront pas seuls à restructurer la filière du photovoltaïque. Le soutien à la demande est à ce titre essentiel. Si les directives européennes offrent certaines protections à ces industries européennes (NZIA, IAA, etc), la volonté de développer les usines de panneaux solaires semble en contradiction avec le coup de frein imposé du côté de l'installation.

D'une part, la division par deux du rythme de développement du photovoltaïque est une division par deux du marché français, sur lesquelles les usines auraient dû pouvoir s'appuyer. D'autre part, à partir de 2028, la PPE favorise très largement les projets photovoltaïques au sol sur les projets en toiture. Or c'est sur ces projets en toiture que les usines françaises ont le plus de chance de réussir. Dans ces derniers, le prix des panneaux solaires représente une part plus faible du coût de production, puisque les autres coûts d'installation y sont plus élevés (structure, main d'œuvre, etc), ce qui fait que le surcoût lié à la relocalisation de la production y est bien moins handicapant.

Cette tendance se constate très concrètement dans les projets soutenus ces dernières années : alors qu'aucun projet de photovoltaïque au sol ne se fournit en France, la CRE établit que 9% des panneaux solaires pour des projets en toiture sont fournis par des usines Françaises (Voltec, Reden).

Le Réseau Action Climat appelle donc à aligner la politique sur l'offre industrielle avec celle de la demande, en renforçant la part du photovoltaïque soutenu qui sera installé sur toiture.

Un développement de la biomasse à modérer, préserver le puits de carbone

Si la PPE semble faire preuve de certaines précautions sur la préservation des écosystèmes et la hiérarchie des usages de la biomasse, le développement de son usage est acté, et, pour ce qui est du bois énergie, cela fait reposer un risque supplémentaire sur les forêts, essentielles pour la biodiversité et leur rôle dans le stockage naturel de carbone. **Il est indispensable que la récolte de bois, en général, et de bois énergie en particulier, n'entraînent pas un affaiblissement supplémentaire du puits de carbone.**

Pour le chauffage, la production d'énergie à base de biomasse solide passerait de 110,7 TWh en 2022 à entre 120 et 153 TWh en 2035. Une hausse moins importante que ce qui était prévu dans le précédent plan, mais qui reste significative.

Le PPE vise également un doublement des biocarburants d'ici 2035 (de 38 TWh dans les transports en 2023 à 70-90 TWh transport et hors transport en 2035), et encourage l'installation de premières implantations industrielles de production de biocarburants avancés, en particulier pour l'aviation et le maritime. Une partie de ces carburants, non évaluée dans le document, serait issue de bois, en particulier pour alimenter les objectifs de l'aviation. **Il n'est pas réaliste aujourd'hui d'envisager le développement industriel de biocarburants à base de bois.**

Sur la production d'électricité, aucun chiffre n'est donné. C'est l'usage qui est placé tout en bas de la hiérarchie, dont le développement serait "à modérer". **La production d'électricité à partir de bois est à proscrire, tant en France hexagonale que dans les territoires dits d'outremer, où elle doit être remplacée (sobriété, éolien, solaire notamment).**

Le Réseau Action Climat fédère les associations impliquées dans la lutte contre le dérèglement climatique

La transition des emplois et des compétences

La PPE consacre un chapitre sur le volet emplois-compétences. Comme le Réseau Action Climat, elle reconnaît que « *la disparition progressive de certains emplois, l'apparition de nouveaux métiers, l'enrichissement des compétences, [...] sont stratégiques pour la transition bas-carbone* ». Le nombre d'emplois à pourvoir d'ici 2030 selon la PPE s'élève à **plus de 100 000 emplois dans les énergies renouvelables, et 58 000 dans les réseaux**.

L'enjeu de réussir une transition juste, notamment dans le cadre de la sortie des énergies fossiles, est identifié. Non seulement de potentielles pertes d'emplois dans certains secteurs sont à anticiper, mais les salariés craignent aussi une détérioration des conditions d'embauche (salaire, statut, etc...). Plusieurs chantiers et initiatives sont évoqués pour réussir la mutation des emplois liée à la transition : « *Écoles de la transition énergétique* », « *mobilisation importante de l'ensemble des systèmes et organismes de formation* », travaux « *d'identification des compétences requises* », etc.

Mais de l'ingénierie aux formations, les trajectoires et principes d'action ne suffisent pas : ils doivent se traduire dans les faits, en particulier en matière de financement des politiques emplois-compétences en transition écologique. Des signaux clairs doivent être envoyés, pour répondre au défi des compétences de ce défi majeur, en assumant des logiques de priorisation. A ce stade, le compte n'y est pas.

La PPE 3 se montre donc globalement bénéfique pour l'emploi, mais implique également un réel défi pour répondre aux besoins en compétences. La mobilisation d'ensemble nécessaire pour le surmonter appelle une ingénierie dédiée, une gouvernance et des financements renforcés. Tous les secteurs, tous les emplois, tous les territoires ne sont pas a priori gagnants avec la PPE : il faut anticiper les risques de fragilisation. **Les principes posés par la PPE en matière de transition juste font consensus, mais ils ne se traduisent pas pour l'instant dans une réelle stratégie d'action publique d'ensemble.**

Le gouvernement au défi d'aligner sa pratique avec l'ambition affichée

En somme, cette troisième PPE tant attendue affiche un objectif global ambitieux pour la sortie des fossiles, tout en ralentissant le développement des énergies renouvelables et en réduisant l'objectif de réduction de la consommation d'énergie.

De nombreuses actions qui favoriseraient la transition sont mentionnées dans la PPE, mais se font toujours attendre en pratique. Beaucoup d'espoirs se fondent désormais sur le « *plan d'électrification* » du gouvernement, attendu seulement pour fin 2026.

Enfin, comme nous l'avons montré, plusieurs actions et objectifs de la PPE sont en contradiction avec les politiques, notamment budgétaires, mises en place ces dernières années. **L'atteinte des objectifs de la PPE exige une rupture avec la trajectoire des politiques publiques des gouvernements précédents.**

Bien sûr, tous les commentateurs ont en tête que l'avenir de la politique énergétique française sera remis en question par les élections nationales de 2027. C'est d'ailleurs rendu très explicite dans cette PPE, puisque le décret de parution crée une « *clause de revoyure* » facilitant la modification des trajectoires de soutien public aux énergies renouvelables en 2027.

Le Réseau Action Climat fédère les associations impliquées dans la lutte contre le dérèglement climatique

Cependant, le Réseau Action Climat appelle le gouvernement à mobiliser dès l'année 2026 les leviers réglementaires et législatifs, ainsi que le prochain Projet de Loi de Finance, pour rompre avec les politiques énergétiques passées, et ancrer un fort niveau d'ambition pour la transition énergétique de la France.

En particulier, si le plan d'électrification français exclut d'emblée tout levier budgétaire, législatif, et toute contrainte réglementaire, il n'aura absolument aucune chance d'être autre chose qu'une opération de communication politique.

Contact

Bastien Cuq – Responsable énergie – bastien.cuq@reseauactionclimat.org, 06 83 21 46 35

Le projet Plan4Climate a reçu un financement du programme LIFE de l'Union européenne.



Les informations et opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion officielle de la Commission européenne.

Le Réseau Action Climat fédère les associations impliquées dans la lutte contre le dérèglement climatique

