

Énergie : une feuille de route 2026-2035 à l'avenir incertain

Par Marianne Hauton, avocate associée, cabinet Seban & Associés

Après plusieurs années de discussions et de nombreux revirements, l'issue du feuilleton de l'adoption de la programmation pluriannuelle de l'énergie 3 a été dévoilée avec la publication du décret du 12 février 2026 au Journal officiel du 13 février 2026. Mais différents facteurs conduisent à douter de la pérennité dans le temps de ce texte et des objectifs qu'il comporte.

La programmation pluriannuelle de l'énergie 3 (PPE 3) a vocation à constituer la feuille de route énergétique pour la France couvrant la période de 2026 à 2035.

Si parmi les énergies décarbonées, la PPE 3 fait la part belle au nucléaire, les craintes qui pouvaient exister sur le sort des énergies renouvelables et sur un éventuel moratoire ont été partiellement dissipées. Toutefois, on peut légitimement se demander combien de temps ce texte demeurera valable.

Entre clause de revoyure, attente de plusieurs rapports sur les sujets en lien avec les objectifs fixés et échéances électorales (notamment présidentielles) à venir, il reste difficile de se projeter durablement.

Les grandes tendances de la PPE 3

Réduction des consommations

La PPE 3 fixe des objectifs de réduction des consommations d'énergie consistant à passer de 1 510 térawattheures (TWh) consommés en 2023, à 1 243 TWh en 2030 puis à 1 100 TWh en 2035.

Ces objectifs sont cohérents avec la directive relative à l'efficacité énergétique, révisée le 20 septembre 2023 dans le cadre du paquet législatif Fit for 55.

Énergies décarbonées versus énergies fossiles

La sortie progressive des énergies fossiles est logiquement réaffirmée à travers la fixation d'un objectif de réduction de la part d'énergie fossile dans l'énergie finale consommée à hauteur de 30 % en

2035 (40 % en 2030, contre 60 % en 2023). L'énergie décarbonée devrait donc constituer 70 % de l'énergie finale consommée en 2035.

Électrification des usages

Le document est clair pour affirmer que « La PPE 3 place [...] l'accélération de l'électrification des usages comme une priorité ». Elle s'appuie notamment sur les scénarios de consommation étudiés par RTE dans son dernier bilan prévisionnel (2025-2035).

Tous les vecteurs sont visés : bâtiments, transports (*), industrie.

La PPE 3 vise ainsi à augmenter la consommation d'électricité dans la part du mix énergétique mais également en valeur absolue.

Développement de la résilience et de la flexibilité du système électrique

Pour permettre cette électrification, la PPE 3 entend développer la résilience et l'optimisation des réseaux électriques.

Le développement de la flexibilité du système électrique constitue l'un des maîtres mots de cette PPE. À ce titre, la flexibilité de la consommation, consistant à réduire ou à augmenter la consommation d'électricité d'un site donné ou d'un groupe de sites, ponctuellement ou structurellement, pour répondre aux besoins du système électrique, est affichée comme un axe prioritaire.

Est d'ores et déjà fixé un objectif indicatif provisoire de 6,5 gigawatts (GW) à l'horizon 2030 pour les capacités installées d'effacement.

.../...

---/--- Ce que prévoit la PPE 3 par type d'énergie

La relance du nucléaire, une évolution par rapport à la PPE2

Rompant avec la PPE 2, la PPE 3 réaffirme une forme de primauté du nucléaire.

Au titre des objectifs et actions traduisant ce nouvel élan en faveur du nucléaire, figurent le lancement d'un programme de construction de six nouveaux réacteurs (EPR 2) et l'affirmation de l'objectif d'engagement du programme de travaux, porté par EDF, visant à augmenter la puissance disponible et la production annuelle des réacteurs existants. L'objectif de fermeture de réacteurs nucléaires avant leur fin de vie est abandonné, au profit à l'inverse d'un objectif de poursuite de l'exploitation des réacteurs électronucléaires existants y compris après 50 ou 60 ans d'exploitation.

Les filières ENR traitées de manière différenciée

Si le nucléaire tire son épingle du jeu, tel n'est pas le cas de toutes les sources renouvelables de production d'électricité.

L'éolien terrestre et le photovoltaïque en demi-teinte

Si la PP3 ne comporte aucun moratoire à proprement parler, les objectifs des deux filières apparaissent moyennement ambitieux.

Pour l'éolien terrestre, l'objectif est de 31 GW de puissance installée d'ici à 2030 et entre 35 et 40 GW d'ici à 2035. Il est précisé que le renouvellement des parcs existants sera privilégié ainsi que la recherche d'une répartition plus équilibrée sur le territoire. Aucune

accélération n'est préconisée, mais un maintien du rythme actuel de déploiement.

Concernant la filière solaire photovoltaïque, l'objectif reste également mesuré puisqu'il s'agit de parvenir à 48 GW en puissance installée d'ici à 2030 et entre 55 et 80 GW d'ici à 2035.

La PPE envisage une répartition de cette production selon les proportions suivantes :

- 41 % sur petites et moyennes toitures ;
- 5 % sur petites installations au sol ;
- 54 % sur grandes installations, correspondant à 38 % au sol et à 16 % sur toiture.

Deux sujets ne font volontairement pas l'objet d'objectifs. D'une part, l'agrivoltaïsme, la PPE estimant que l'objectif en la matière reste à affiner selon notamment les possibilités de déploiement de ces installations et les besoins du monde agricole. D'autre part, la PPE 3 se refuse également à fixer des objectifs en matière d'autoconsommation en considérant que le dispositif peut concerner différentes énergies renouvelables (ENR), mais en réaffirmant dans le même temps le soutien étatique à travers les dispositifs de soutien financier et les assouplissements du cadre juridique applicable.

Il est enfin prévu que les appels d'offres pour l'éolien terrestre et le photovoltaïque ne pourront pas excéder ceux prévus durant la PPE 2 et ce jusqu'au 31 décembre 2028. Après cette échéance, les volumes appelés pourront être ajustés au regard de la consommation d'électricité à venir et du développement des flexibilités décarbonées notamment.

Les sources ENR faisant l'objet d'objectifs plus ambitieux

L'éolien en mer donne lieu à des objectifs ambitieux fixés à 15 GW de puissance mise en service en 2035, et reposant en outre sur l'attribution d'ici à fin 2026 jusqu'à 10 GW de puissance supplémentaire (en plus des procédures déjà lancées).

La géothermie est également encouragée, puisque les objectifs consistent à multiplier par cinq la production. Concernant la géothermie de surface, l'objectif est de passer de 3,2 TWh en 2022, à 10 en 2030 puis à 15 à 18 TWh en 2035. Pour la géothermie profonde, l'objectif est de passer de 2,2 TWh en 2022, à 6 en 2030 puis entre 8 et 10 TWh en 2035.

La PPE 3 fait également du développement des réseaux de chaleur et de froid l'un de ses objectifs (triplant de la production d'ici à 2035 : entre 328 et 421 TWh, contre 172 TWh aujourd'hui). À ce titre, la PPE 3 précise que les dispositifs de soutien étatiques seront pérennisés et adaptés en conséquence, en particulier le fonds chaleur actuellement géré par l'Ademe.

Concernant le biométhane injecté dans les réseaux, l'objectif est de passer de 9 TWh en 2023 à 47/82 TWh en 2035. L'ambition est donc notable. Néanmoins, il faut également souligner que l'État maintient son objectif de remplacement progressif des chaudières à gaz avec un objectif de diminution de 20 % du parc entre 2023 et 2030 pour le résidentiel.

Les biocarburants passeraient de 38 TWh en 2023 à 70/90 TWh en 2035, tandis que l'hydrogène est supposé atteindre 4,5 GW en 2030 et 8 GW installés



© AdobeStock



© AdobeStock

en 2035 (contre 0 en 2023). Des disparités notables résultent donc de cette PPE 3.

Quelle pérennité pour la PPE 3 ?

Même si le texte était très attendu, plusieurs éléments conduisent d'ores et déjà à relativiser sa longévité.

C'est d'abord le cas du rapport dont la publication par le gouvernement est prévue d'ici la fin de l'année 2026 et qui devrait porter sur l'évolution de la consommation d'électricité, le développement des moyens de production d'électricité décarbonée et le développement des flexibilités décarbonées (décret du 12 février 2026, article 4). Surtout, le gouvernement a prévu une « clause de revoyure » via une possibilité de révision simplifiée dès 2027 (décret du 12 février 2026, article 2). La PPE 3 indique d'ailleurs que « les études qui seront conduites dans les deux prochaines années sur l'évolution de la consommation pourront, au besoin, donner lieu à une révision simplifiée de la PPE d'ici à 2027 ».

Par ailleurs, au-delà de ces rendez-vous d'ores et déjà prévus, il s'avère l'instrument juridique retenu, à savoir un décret non précédé d'une loi, aurait d'ores et déjà dénoncé dans certains des recours contentieux dirigés contre le décret du 12 février 2026.

En effet, si la PPE a effectivement vocation à être fixée par décret, son objet consiste à définir « les modalités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental, afin d'atteindre les objectifs définis aux articles L.100-1, L.100-2 et L.100-4 du présent code

ainsi que par la loi prévue à l'article L.100-1 A » (Code de l'énergie, article L.141-1). Or, cette loi prévue à l'article L.100-1 A du Code de l'énergie supposée fixer les priorités d'action de la politique énergétique nationale pour répondre à l'urgence écologique et climatique aurait dû être promulguée avant le 1^{er} juillet 2023, mais ne l'a toujours pas été.

Si bien que l'adoption de ce décret non précédé d'une loi pourrait occasionner une fragilité juridique.

Au total, l'adoption de la PPE 3 est saluée par toutes les filières parce qu'elle met fin à plusieurs années d'incertitudes et de ralentissement des projets, mais outre qu'elle ne satisfait évidemment pas tout le monde, et notamment l'éolien terrestre et le photovoltaïque, elle pourrait en réalité constituer un répit de courte durée.

(*) La Stratégie de développement des mobilités propres (SDMP 3), déclinaison opérationnelle de la Stratégie nationale bas carbone (SNBC 3) pour définir des mesures concrètes de réduction des émissions dans le secteur des transports, est annexée à la PPE 3.

Références :

- Code de l'énergie, articles L.100-1 A et L.141-1.
- Décret n° 2026-76 du 12 février 2026 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie.
- Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955.