



**MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE  
ET DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



**LE CONSEIL NATIONAL  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE**

## **Avis du Conseil national de la transition écologique rendus en 2022 (second semestre)**

**Délibération 2022-04:** Avis portant sur le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables.

**Délibération 2022-05:** Avis portant sur le projet de loi visant à accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants.



**MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE  
ET DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



**LE CONSEIL NATIONAL  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE**

**Délibération 2022-04 : Avis portant sur le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables**

Adopté le 8 septembre 2022,

Le Conseil national de la transition écologique,

Saisi par Monsieur le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et Madame la ministre de la Transition énergétique pour donner un avis sur le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables,

1. Indique tout d'abord regretter les délais beaucoup trop courts de transmission du projet de loi, de l'étude d'impact et de l'exposé des motifs lors de la phase de consultation ;

**A titre liminaire,**

2. Reconnaît l'urgence à accélérer le déploiement des énergies renouvelables, pour répondre aux crises énergétiques, au dérèglement climatique et assurer la souveraineté énergétique, à moyen et long terme ; et doit aller de pair avec des mesures d'économies d'énergie et de sobriété toutes aussi urgente et absentes du projet de loi ;

3. Rappelle la responsabilité de la France et ses engagements internationaux dans le domaine de la biodiversité et du climat ; rappelle l'importance de la préservation des écosystèmes pour la lutte contre le changement climatique ;

4. Rappelle la nécessité d'un débat démocratique sur l'énergie ;

5. Souligne l'insuffisance de l'exposé des motifs, ne permettant pas de rendre un avis fondé sur un diagnostic et des connaissances partagés, ni d'appréhender l'objectif de déploiement des énergies renouvelables dans sa globalité, et souhaite que soient spécifiés les bénéfices des mesures envisagées au regard de la trajectoire de déploiement des énergies renouvelables ;

6. Considère, à cet égard, que les freins identifiés au retard pris dans le développement des énergies renouvelables sont dus à plusieurs facteurs, outre les aléas inhérents à tout projet : l'absence de planification antérieure, y compris en matière d'emplois et de compétences ; la complexité de certaines procédures administratives ; la lenteur et le manque d'anticipation des évaluations ; les modifications successives de la réglementation ; l'insuffisance des moyens humains et financiers de l'Etat et des collectivités pour instruire et suivre les projets et soutenir la structuration de certaines filières d'énergies renouvelables ;

7. Attire l'attention sur l'importance de prendre en compte, pour la suite du débat sur le projet de loi, les positions exprimées par le Comité national de la biodiversité et le Conseil national de la protection de la nature, même si la consultation de ces instances pour avis n'est pas obligatoire ;

8. Souhaite la consultation du Conseil national de la mer et des littoraux, du Conseil national de la montagne, du Comité national de l'eau et de la Commission nationale du débat public ;

9. Souligne l'insuffisance de l'étude d'impact du projet de loi, notamment sur les impacts environnementaux et sociaux ;

**Sur les enjeux et les objectifs du projet de loi,**

10. Regrette la mise en place tardive de mesures législatives pour accélérer le déploiement des énergies renouvelables, compte tenu des délais nécessaires pour bénéficier de leurs retombées ;

11. Souhaite connaître la stratégie globale du gouvernement pour accélérer le développement des énergies renouvelables, de façon harmonieuse, faute d'avoir connaissance de l'ensemble des mesures dans le projet de loi AER (notamment les articles 3 et 6), et hors du projet de loi, notamment d'ordres réglementaire et infra-réglementaire prévues par l'Etat ou en cours d'élaboration ;

12. Soutient l'objectif de lever des obstacles freinant le développement harmonieux des énergies renouvelables ;

13. Insiste sur l'enjeu corrélatif, pour l'ensemble des acteurs y compris l'Etat, de la sobriété, de l'optimisation énergétique, de la réduction de la consommation d'énergies, et d'une sortie rapide des énergies fossiles ;

14. Rappelle la nécessité d'accentuer les efforts sur la sobriété et l'efficacité énergétique dans tous les secteurs d'activité, notamment la rénovation et l'isolation thermique des bâtiments ;

15. Insiste sur l'enjeu impératif pour la sécurité d'approvisionnement de développer les nouveaux projets d'énergies renouvelables dans le respect de l'environnement, notamment le climat, la biodiversité, l'eau, le littoral, la mer, la montagne et les écosystèmes et la lutte contre l'artificialisation des sols ;

16. Insiste, de la même manière, sur le fait que le développement de ces projets ne se fera pas sans le développement des filières correspondantes, et sans anticiper les enjeux sociaux sous-jacents notamment ceux de l'emploi, des compétences, de la formation et des conditions de travail ;

17. Insiste sur la nécessaire articulation des mesures du projet de loi avec la Programmation pluriannuelle de l'énergie et le débat sur le mix énergétique à venir dans le cadre de la stratégie française sur l'énergie et le climat, ainsi qu'avec les travaux européens relatifs au plan REPowerEU de la Commission européenne ;

18. Considère que le potentiel de développement en hydroélectricité est limité ; l'enjeu porte sur l'optimisation des grands ouvrages existants permettant le stockage et la production de pointe, dans le respect des objectifs de bon état et continuité des cours d'eau ;

19. Rappelle qu'il convient de mobiliser, d'une part, l'ensemble des leviers non législatifs, en particulier les outils publics d'investissement et de financement vertueux ainsi que l'adaptation des moyens des services de l'Etat aux enjeux du développement des énergies renouvelables et du raccordement aux réseaux de distribution et de transport, et d'autre part, les leviers liés à la structuration des filières industrielles intégrant la reconnaissance des qualifications des travailleurs et la formation professionnelle adaptée à toute la chaîne de valeur ; il convient également de systématiser la concertation et l'implication des territoires, au plus près des réalités locales afin de mobiliser l'ensemble de ces leviers ;

20. Regrette l'absence de dispositions spécifiques pour :  
- stocker l'énergie produite,

- étendre le bénéfice de l'obligation d'achat du photovoltaïque aux départements d'Outre-mer,
- développer le photovoltaïque sur toiture, par exemple, les bâtiments tertiaires, dont l'impact environnemental est bien plus faible que celui du photovoltaïque au sol,
- développer le biogaz sous certaines conditions,
- lutter contre les fraudes et les malfaçons dans le secteur de la rénovation énergétique et du photovoltaïque chez les particuliers, et mettre en place des actions efficaces vers les consommateurs (information et contrôle),
- prendre en compte l'empreinte carbone de production et d'acheminement des équipements de production énergétique, en d'autres termes le scope 3 ;
- faciliter les projets d'autoconsommation individuelle et collective d'énergie renouvelable.

#### Concernant le titre I relatif aux mesures d'urgence temporaires,

21. Attire l'attention sur le risque d'instabilité et d'insécurité juridique procédant du caractère temporaire des mesures et de l'imprécision sur l'étendue du champ d'application de l'article 1er ; relève le caractère complexe de ces dispositions et la nécessité d'en assurer une évaluation ;

22. Souligne l'impossibilité d'identifier l'ensemble des activités et secteurs concernés par le régime dérogatoire institué par l'article 1er et concernant les articles 2 et 3 en raison de l'imprécision du champ d'application de l'article 1er; souhaite que le champ d'application de ces dérogations concerne uniquement les énergies renouvelables ;

23. Estime que le principe de non-régression est une avancée fondamentale du droit de l'environnement et insiste sur la nécessité d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables sans remettre en cause ce principe ;

24. Certains membres dénoncent la suspension du principe de non-régression du droit de l'environnement, et demandent la suppression de l'article 3 ; d'autres considèrent que cet article permet de porter les seuils de l'évaluation environnementale au niveau du parangonnage européen ;

25. Prend acte de la suppression proposée du certificat de projets, et rappelle à ce titre que la qualité des échanges en amont, notamment entre le porteur de projet et l'administration, ainsi qu'avec les collectivités, les acteurs locaux et les riverains, est un facteur clé pour la bonne mise en œuvre des projets ; le CNTE souhaite que soient identifiés les leviers pour faciliter ce travail en amont du dépôt des demandes d'autorisation ;

#### *S'agissant des délais d'instruction et des moyens alloués à l'Etat,*

26. Constate qu'un des obstacles à la mise en œuvre de la transition énergétique et à la sécurité des projets réside dans le manque de moyens alloués aux services de l'Etat, notamment ceux en charge de l'instruction des projets de développement énergétique et ceux contribuant aux avis de l'Autorité environnementale, comme au Conseil national de la protection de la nature ;

#### *S'agissant de la participation du public,*

27. Rappelle que la participation du public aux débats légitime une transition énergétique choisie, et les projets en découlant, et constitue un facteur essentiel d'acceptabilité des projets, et plus généralement l'importance de l'éducation et de la formation des acteurs pour permettre la compréhension des projets et des enjeux ;

28. S'interroge sur l'accélération et la parallélisation de procédures de consultation sans gardes fous qui pourraient affaiblir l'avis de l'Autorité environnementale portant sur les impacts environnementaux, et limiter ainsi le porté à connaissance du public, et se questionne en ce sens sur la possibilité de lancer l'enquête publique en l'absence de l'avis de l'Autorité

environnementale, ce qui limite l'information portée à la connaissance du public ; les membres demandent une analyse juridique attestant que cette mesure prévue par la loi ne contrevient au respect du droit de l'union européenne ;

29. Estime que l'égalité d'accès des citoyens requiert d'éviter la dématérialisation systématique des procédures de consultation du public ;

30. Souhaite que l'accélération des procédures d'évolution des documents d'urbanisme, qui permettra l'implantation des projets d'énergies renouvelables et leur raccordement aux réseaux, et modifiera les modalités de consultation du public, intègre la préservation des surfaces classées agricoles ou naturelles, notamment via le maintien de la saisine obligatoire de la Commission départementale préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ;

*Sur la raison impérative d'intérêt public majeur,*

31. Certains membres s'opposent au mécanisme de reconnaissance automatique de la RIIPM (au I de l'article 6 du projet de loi) et la limitation du contrôle par le juge (au I et au II de l'article 6 du projet de loi) ; d'autres considèrent au contraire qu'il est justifié au regard des enjeux.

32. Attache une importance essentielle au respect des conditions encadrant la dérogation relative aux espèces protégées et sera vigilant à la mise en œuvre des mesures de compensation, intégrant la séquence « éviter-réduire-compenser » (avec la priorité donnée à l'évitement), sans remettre en cause le potentiel de production alimentaire ;

33. Attire l'attention sur la nécessité d'encadrer les conditions dans lesquelles la déclaration d'utilité publique peut reconnaître, pour l'opération concernée, le caractère d'opération répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur ;

Concernant le titre II relatif aux mesures spécifiques à l'accélération du photovoltaïque,

34. Est favorable au déploiement de projets à énergie photovoltaïque sur les espaces déjà artificialisés, dès lors qu'ils s'inscrivent en cohérence avec les stratégies portées par les collectivités, notamment en zones littorales et de montagne, et avec les engagements d'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation net, et en concertation avec les collectivités ; Certains insistent sur la nécessité de comptabiliser le photovoltaïque au sol dans la consommation d'espace naturel, agricole ou forestier ;

35. Souhaite que les critères d'un projet satisfaisant mieux l'intérêt public qu'un projet favorisant la renaturation soient précisés ;

36. Souhaite que le potentiel énergétique présenté par les surfaces bâties (entrepôts, logistique, surfaces commerciales, etc.) et artificialisées (parkings, tarmacs...) soit vivement encouragé plutôt que de déployer de nouvelles installations de panneaux photovoltaïques sur d'autres espaces notamment de productions alimentaires et espaces naturels ;

37. Souhaite qu'une définition de la notion d'agrivoltaïsme stricte et contraignante, par exemple de niveau législatif, soit instaurée pour garantir la compatibilité de l'implantation de panneaux photovoltaïques avec la poursuite de l'activité de production alimentaire, et permettre les co-bénéfices entre activités agricoles et énergétiques ;

38. Soutient que les mesures en faveur du développement d'installations des panneaux doivent être étendues en priorité aux zones déjà artificialisées, telles les sites dégradés, pour limiter le risque d'artificialisation supplémentaire ;

39. Souligne que l'efficacité de la mesure suppose une soutenabilité pour les entreprises et les collectivités qui doteront les parkings extérieurs existants de panneaux photovoltaïques, notamment grâce au mécanisme d'achat de l'électricité produite tels que le rachat en totalité ou le rachat du surplus (autoconsommation individuelle et collective) ;

Concernant le titre III relatif aux mesures spécifiques à l'accélération de l'éolien en mer,

40. Soutient que la possibilité de mutualiser des débats publics à travers le document stratégique de façade ne doit pas nuire à l'information et la participation du public projet par projet ;

41. Attache une importance essentielle à intégrer l'ensemble des enjeux sectoriels dans la planification spatiale maritime, et non pas les seules énergies marines renouvelables, aucune activité ne devant être écartée. Cette planification doit prendre en compte les impacts cumulés. A cet égard, le CNTE rappelle l'importance d'une bonne mise en œuvre des directives relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets, plans et programmes.

42. Appelle à préserver l'exercice des différentes pratiques de production halieutique et de pêche durables qui concourent, notamment, à la souveraineté alimentaire ainsi qu'à éviter et réduire les impacts directs générés sur les ressources et l'environnement marin ;

43. Attire l'attention sur la nécessaire préservation des zones littorales lors des installations de production d'énergie et de leurs postes de raccordement ;

44. Souligne que le caractère d'urgence ne justifie en aucun cas la modification du cadre relatif à l'organisation du temps de travail des non gens de mer sans négociation préalable avec les partenaires sociaux ; la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle sera à ce titre alertée ;

Concernant le titre IV relatif aux mesures de financement des énergies renouvelables et de partage de la valeur,

*Sur le partage territorial de la valeur des énergies renouvelables,*

45. Soutient le principe de répartition de la valeur au bénéfice des riverains, des collectivités territoriales et des acteurs économiques, visant à contribuer en partie à l'appropriation des projets, au développement et à l'attractivité des territoires, notamment à travers les retombées économiques et demande une analyse plus précise de la mesure proposée dans le projet de loi ; Préfère la mise en place de mesures visant à accroître les retombées locales à des échelles pertinentes pour développer les services publics locaux, participer à la structuration des filières, faciliter la participation au capital des projets d'énergie renouvelable et/ou financer la solidarité ;

46. Appelle à ce que le service public concourt à garantir la sécurité de l'approvisionnement et l'accès de tous à l'énergie ;

47. Regrette l'absence de disposition relative à l'association des citoyens et des collectivités aux nouveaux projets et aux projets participatifs et souhaite que soit favorisé la participation des citoyens et collectivités au développement et à la gouvernance des projets d'énergies renouvelables dès la phase de planification ;

48. Encourage le développement des contrats d'achat PPA « Power Purchase Agreements », certains souhaitant voir étendue la possibilité de contractualisation aux collectivités, en veillant au respect des principes d'égalité de traitement des territoires et de leurs habitants.

### Résultats détaillés du vote de l'avis

« Pour » : 32 votes	AMF (2) ADF (2) CGT (2) CFDT (2) MEDEF (3) CPME (2) U2P (1) FNSEA (2) UNAF (1) CFEEDD (1) FNPF (1)	Amis de la Terre (1) FNE (1) WWF (1) H&B (1) RAC (1) LPO (1) FNH (1) FO (2) CFE-CGC (1) Sénat (1) Assemblée nationale (2)
« Abstention » : 3 votes	AdCF (2) CFTC (1)	
« Contre » : 2 votes	FNC (1) Assemblée nationale (1)	
N'ont pas pris part au vote	CNAJEP ESS France Surfrider UFC Que choisir	CLCV Parlement européen Régions de France

Avis certifié conforme par le Commissaire général au développement durable.



**MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE  
ET DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



**LE CONSEIL NATIONAL  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE**

**Délibération 2022-05 : Avis portant sur le projet de loi visant à accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants**

Adopté le 19 octobre 2022,

Le Conseil national de la transition écologique,

Saisi par Monsieur le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires pour donner un avis sur le projet de loi visant à accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants ;

1. Renouvelle son attachement à la préservation de la qualité et des délais des consultations publiques et regrette les délais jugés insuffisants d'examen du projet de loi, de l'étude d'impact et de l'exposé des motifs et l'absence des consultations souhaitées du Comité national de la biodiversité, du Conseil national de protection de la nature, du Conseil national de la mer et des littoraux ;

**A titre liminaire,**

2. Reconnaît l'urgence à sortir rapidement des énergies fossiles pour répondre aux crises énergétiques, au dérèglement climatique, et assurer la souveraineté énergétique de la France, à moyen et long terme ; cette urgence doit aussi conduire à organiser la sobriété et l'efficacité énergétique pour réaliser des mesures d'économies, dans tous les secteurs d'activité, qui ne figurent pas au projet de loi ;

3. Renouvelle sa demande d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables, conformément à son avis rendu le 8 septembre 2022 ;

4. Rappelle la responsabilité de la France et ses engagements internationaux dans le domaine de la biodiversité et du climat ; rappelle l'importance de la préservation des écosystèmes pour la lutte contre le changement climatique ;

5. Note que le présent projet de loi intervient en amont de la deuxième phase de la concertation publique sur la Stratégie française énergie-climat (SFEC) et du débat parlementaire à venir sur le projet de loi de programmation Energie Climat dont seront notamment issues la Programmation pluriannuelle de l'énergie et la Stratégie nationale bas-carbone ;

Ce calendrier des travaux législatifs a suscité de nombreux débats au sein du Conseil :

- certains en prennent acte,
- certains l'estiment peu lisible et non pertinent,
- certains, non cohérent et non démocratique ;

6. Souligne, comme rappelé par la Commission nationale du débat public, qu'un débat public doit se dérouler conformément aux exigences constitutionnelles et au code de l'environnement sur l'opportunité de construire de nouveaux réacteurs nucléaires, qu'après, et en considération des observations et propositions du public, le gouvernement peut soumettre au Parlement sa proposition de relancer un nouveau programme nucléaire ;

7. Certains considèrent qu'il y a urgence à accélérer le déploiement des énergies décarbonées sur les deux grands vecteurs d'énergie, nucléaire et renouvelable, et que ce projet de loi s'inscrit dans cette perspective ; d'autres indiquent qu'il n'y a pas d'urgence attachée à la promulgation de ce projet de loi portant sur l'adaptation des procédures ;

8. Souligne que le présent projet de loi ne saurait préjuger ni des conclusions du débat public, ni des résultats des travaux de la SFEC, ni de la trajectoire du mix électrique ; qu'il vise à préciser les conditions et procédures applicables à la construction éventuelle de futurs réacteurs nucléaires ;

9. Rappelle que le projet de loi doit permettre de répondre aux enjeux de transparence et d'acceptabilité de tels projets ; qu'il doit s'inscrire en cohérence et complémentarité des réponses indissociables à apporter aux urgences climatique, énergétique, environnementale et sociale ;

10. Considère que tout nouveau programme nucléaire, engageant l'ensemble des citoyens sur plusieurs générations, doit s'accompagner tant du respect de leurs droits, tel le droit à l'information objective, à travers des débats démocratiques sur l'énergie préalables à toute adoption de solutions techniques et de mode de vie des générations futures, que de toutes les garanties liées au maintien de la sûreté et de la sécurité nucléaires ;

11. Rappelle les améliorations du droit de l'environnement, complétant les dispositions en vigueur lors de la construction de la majorité des installations nucléaires françaises, et celles des évaluations sanitaire et environnementale des impacts de ces projets, notamment sur la santé et la biodiversité ;

12. A ces titres, souligne qu'il sera appelé à rendre un avis sur le futur projet de loi de programmation énergie-climat ;

#### **Sur les motifs et objectifs du projet de loi,**

13. Déplore l'absence de corrélation entre l'exposé des motifs et le rapport du Réseau de Transport d'Electricité (« Futurs énergétiques 2050 » en octobre 2021) dont les travaux et scénarios mettent entre autres en exergue les avantages et inconvénients de la construction, ou non, de nouveaux réacteurs nucléaires au regard de l'objectif poursuivi de décarbonation du mix énergétique ;

14. Considère que le projet de loi prend en compte les caractéristiques du cycle industriel nucléaire, en prévoyant les procédures à engager rapidement en vue de la construction et du renouvellement éventuels du parc, afin de créer la possibilité de l'entrée en service de nouveaux réacteurs ; rappelle que la France ne disposera néanmoins pas de ces nouveaux réacteurs avant 2035, que le projet de loi ne vise ainsi pas à répondre à court terme aux besoins énergétiques actuels mais à préparer la réponse aux besoins énergétiques à moyen et long terme ;

15. Insiste sur la nécessité de disposer d'un mix énergétique faiblement carboné, suffisamment pilotable, compétitif et souverain, pour sécuriser durablement l'alimentation électrique, tout en maintenant des prix accessibles pour les citoyens et les acteurs économiques, et répondre aux enjeux de transition énergétique ;

#### *Sur la notion de proximité*

16. Souhaite que soit précisée dans la loi la notion de proximité des sites électronucléaires existants, eu égard aux emprises foncières inhérentes aux projets ;

17. Souligne son attachement à la concertation la plus large et la plus en amont possible, pour favoriser la transparence, interroger l'acceptabilité de l'insertion des nouvelles constructions dans

les territoires au regard de leur écosystème économique et pour fournir aux habitants proches des sites toutes les informations en matière de sûreté nucléaire ;

*Sur les documents d'urbanisme, les procédures d'autorisation et la qualification de projet d'intérêt général*

18. Certains membres considèrent que les projets de création de réacteurs sont des projets d'intérêt général (PIG) majeurs complémentaires au développement accéléré des énergies renouvelables ;

19. D'autres estiment que la qualification de PIG des projets de construction de nouveaux réacteurs pourrait être préjudiciable à la participation du public dans le cadre de l'évolution des documents d'urbanisme ; à ce titre, souhaitent que soient précisées les modalités de participation du public lors de la mise en conformité des documents d'urbanisme, s'agissant notamment de la présence de garants et de la prise en compte effective des contributions du public ;

20. Certains estiment nécessaire l'adaptation des procédures administratives pour soutenir un rythme de construction compatible avec le futur programme nucléaire, d'autres attirent l'attention sur les conséquences des modifications du contrôle de conformité aux règles d'urbanisme dans le cadre d'une dispense d'autorisation d'urbanisme, avec par exemple le fait que la mise en compatibilité des documents d'urbanisme ne sera plus soumise à enquête publique, mais à simple consultation, conséquences qui pourraient davantage être développées dans l'étude d'impact du projet de loi ;

21. Insiste sur la nécessaire prise en compte des enjeux connexes attachés à ces constructions pour assurer la qualité environnementale de ces projets et de leur cycle de vie, tout en respectant les impératifs de protection de la biodiversité et de participation du public ;

22. Certains considèrent que même si les travaux portant sur l'îlot nucléaire ne pourraient plus commencer avant l'obtention du décret d'autorisation de création des centrales, l'engagement d'une partie des travaux de construction, avant enquête publique, constitue une atteinte à ces impératifs ;

*Sur la raison impérative d'intérêt public majeur*

23. Est divisé sur le mécanisme de présomption de reconnaissance de la RIIPM appliqué aux projets de nouveaux réacteurs, au regard :

- des enjeux de préservation de la biodiversité au droit et à proximité des sites concernés, en particulier sur le respect des conditions encadrant la dérogation relative aux espèces protégées,

- de la limitation perçue à la démonstration du caractère impératif d'intérêt public majeur, en vue du contrôle du juge,

- de la sécurité de l'approvisionnement électrique à long terme et de l'indépendance énergétique ;

### **Sur les enjeux et les impacts du projet de loi**

24. Regrette l'insuffisance de l'étude d'impact du projet de loi, notamment sur les impacts économiques, sociaux et environnementaux, et ceux sur les règles d'urbanisme, en l'absence d'autorisation dédiée, et sur l'évaluation environnementale ;

*Sur les enjeux de biodiversité et de solutions adaptées au dérèglement climatique*

25. Souligne que les abords des sites nucléaires peuvent présenter des enjeux de biodiversité importants du fait de leur localisation, que ces sensibilités environnementales justifient qu'une attention particulière soit portée aux conditions de mise en œuvre du régime dérogatoire

concernant les études environnementales et les concertations à mener portant sur l'extension de sites existants ;

26. Appelle à prendre en compte, pour chaque site envisagé, les avantages et risques éventuels liés au développement des infrastructures nucléaires, notamment au regard de leur vulnérabilité face aux impacts du dérèglement climatique, telle que souligné par le GIEC, en terme d'augmentation des épisodes de sécheresse impactant le refroidissement des centrales nucléaires, de montée du niveau de la mer voire de risque de submersion ;

#### *Sur la filière nucléaire*

27. Sera attentif au renforcement de la préparation de la filière nucléaire pour garantir un haut niveau de sûreté des installations, notamment en termes d'emplois et de compétences disponibles ;

28. Est attaché au maintien dans la durée de l'effort engagé par le plan « France Relance » en soutien à la mise en place de formations, y compris pour les sous-traitants, et de modernisation de l'outil industriel ;

#### *Sur la loi Littoral*

29. Estime que les sites nucléaires en bord de mer présentent des enjeux spécifiques :

- certains rappellent le caractère stratégique de pouvoir construire de nouvelles centrales sur les sites existants en bord de mer, en prenant bien en compte les nécessités de l'adaptation au changement climatique,

- d'autres alertent sur les risques inhérents au caractère inévitable et bien documentés de la montée des eaux et de l'érosion côtière, voire sur le risque de submersion, et donc sur la pérennité des sites à l'horizon 2100 ;

30. Regrette l'absence d'analyse dans l'étude d'impact des effets de l'exemption des dispositions de la loi Littoral sur les collectivités territoriales et les gestionnaires des ports ;

31. Souhaite une rédaction plus explicite s'agissant de l'attribution de concession d'utilisation du domaine public maritime qui emporte déclaration d'utilité publique ;

#### *Sur la prise de possession des immeubles bâtis ou non bâtis*

32. Souhaite que le recours aux mesures de prise de possession soit strictement limité aux besoins de construction et d'exploitation, au regard de son entrave au droit de propriété ;

#### *Sur la poursuite du fonctionnement des réacteurs*

33. Souligne la nécessité, sur un sujet qui concerne autant les populations, d'une démarche de formation, d'appropriation et de culture du risque ;

34. Certains soulignent l'importance de la prolongation du fonctionnement des réacteurs en service, accompagnés des programmes de maintenance sous contrôle de l'Autorité de sûreté nucléaire, qui permettent de réduire notre dépendance à l'énergie fossile et contribuent à la décarbonation tout en maintenant des prix de l'énergie raisonnables ;

35. D'autres sont réservés sur l'opportunité de prolonger le fonctionnement des réacteurs en service, au regard des coûts d'investissement et de maintenance très élevés, des atteintes à la biodiversité et des risques qu'ils présentent pour la sûreté nucléaire ;

36. Souligne à cet égard l'importance des rôles respectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, pour s'assurer que les investissements proposés par les exploitants répondent à la garantie d'un haut niveau de sûreté et que les programmes de maintenance prévus et réalisés garantissent un haut niveau de fiabilité des équipements nécessaires à la protection des personnes et de l'environnement.

## Résultats détaillés du vote de l'avis

---

« Pour » : 28 votes	AdCF (2) AMF (2) CGT (2) CFDT (2) CFTC (1) FO (2) MEDEF (3) CPME (2) U2P (1) Assemblée nationale (1) Sénat (1)	LPO (1) FNE (1) FNH (1) WWF (1) H&B (1) RAC (1) UFC Que choisir (1) UNAF (1) CFEEDD (1)
« Abstention » : 3 votes	Amis de la Terre (1) Assemblée nationale (2)	
« Contre » : 1 vote	CFE-CGC (1)	
N'ont pas pris part au vote	Régions de France ADF Parlement européen FNSEA Surfrider	CLCV CNAJEP ESS France FNC FNPF

---

Avis certifié conforme par le Commissaire général au développement durable.



**MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



**LE CONSEIL NATIONAL  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE**

## **Avis du Conseil national de la transition écologique**

**rendu en 2022**

**1<sup>er</sup> semestre**

**Délibération 2022 – 01** : Avis du CNTE sur la Stratégie nationale pour la biodiversité à horizon 2030.

**Délibération 2022 – 02** : Avis du CNTE sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du deuxième plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-2) pour l'année 2021.

**Délibération 2022 – 03** : Avis du CNTE sur la Stratégie nationale pour la réduction, le réemploi et le recyclage des emballages en plastique à usage unique.



**MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



**LE CONSEIL NATIONAL  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE**

## **Délibération n°2022-01 : Avis sur la Stratégie nationale pour la biodiversité à horizon 2030.**

Adoptée le 2 mars 2022

Le Conseil national de la transition écologique,

1. Saisi par Madame la ministre de la transition écologique pour donner un avis sur le projet de Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) à horizon 2030,
2. Indique tout d'abord regretter un manque de temps et de concertation lors de la finalisation de l'élaboration de la stratégie, avec tous les acteurs ;
3. Souligne les mauvaises conditions de discussion et d'élaboration du présent avis, du fait de choix de calendriers qui ne respectent pas cette étape de consultation des parties-prenantes ;
4. Estime le projet de SNB insuffisamment ambitieux au regard du déclin de la biodiversité, présentant peu de réponses opérationnelles et un calendrier imprécis, et regrette qu'aucune hiérarchisation ne permette d'identifier les priorités notamment au regard de l'efficacité des actions ;
5. Regrette d'autre part, au regard du calendrier de publication de la stratégie nationale, l'impossibilité d'y intégrer les résultats de la COP 15, ainsi que les objectifs qui seront fixés par la Commission européenne dans le cadre du déploiement de la stratégie biodiversité de celle-ci, et avec lesquels il conviendra d'être cohérent ;
6. Souligne que le document de cadrage est davantage un texte introductif qu'un cadrage pour la stratégie nationale puisqu'il reste silencieux sur la traduction des objectifs des cadres mondiaux et européens dans la stratégie nationale et appelle le gouvernement à énoncer dans la stratégie des engagements nationaux ambitieux à la lumière des objectifs internationaux et européens connus ;
7. Regrette l'absence de référence aux Objectifs de Développement Durable ;

### **De manière générale,**

8. Rappelant le bilan de la SNB2, de la stratégie nationale Mer Littoral et le besoin de cohérence des politiques publiques, regrette que la politique de biodiversité soit insuffisamment intégrée aux politiques sectorielles, notamment la politique climatique, la Politique Agricole Commune, la Politique Commune des Pêches, la politique de l'eau, les politiques d'échanges commerciaux ou les politiques alimentaires (Loi EGALIM et AGECE), et qu'elle soit insuffisamment déclinée en mesures concrètes en lien avec l'approche One health de santé globale ;
9. Souligne le caractère intentionnel de la SNB, dans les documents présentés, en l'absence de mesures ciblées associées à des indicateurs et des moyens d'actions dédiés humains et financiers ;
10. Regrette :
  - que la préparation de la SNB3 n'ait pas fait l'objet d'un travail permettant d'identifier de façon plus approfondie les principales raisons qui, à l'échelle de la France et du fait de son empreinte, engendrent

le déclin de la biodiversité, ainsi que les leviers d'actions les plus pertinents pour résoudre les difficultés et lever les freins qui nous empêchent d'avancer ;

- que les plus-values par rapport aux acquis ne soient pas clairement identifiées ;
- que le document ne soit pas finalisé en termes de définition des objectifs, de quantification des moyens, et d'identification des indicateurs d'évaluation seuls à même de confirmer la pertinence des propositions ;
- l'absence de déclinaison de la stratégie en plans d'actions ;

11. Les ONG environnementales et les représentants des salariés déplorent que des décisions majeures aient été prises récemment et en amont dans les différentes politiques sectorielles indiquées ci-dessus (agriculture, pêche...), ce qui hypothèque d'ores et déjà l'efficacité de la future SNB ;

### **Sur les objectifs de la SNB,**

12. Soulignant que la connaissance des facteurs du déclin de la biodiversité permet de prioriser des objectifs et des actions ciblées pour réduire les pressions, appelle à un renforcement et approfondissement des outils harmonisés d'acquisition de telles connaissances et de suivi des évolutions des habitats terrestres, aquatiques et marins dans tous les territoires ;

### Concernant l'axe 1 relatif à la protection et à la restauration des écosystèmes:

#### *Sur les aires protégées,*

13. Rappelle que l'objectif de protection de 10% de protection forte devait être atteint en 2022 et que la SNB repousse donc cet objectif ;

#### *Sur la protection des forêts,*

14. Demande que l'objectif européen de 100% des forêts primaires et subnaturelles en protection forte soit retranscrit dans la stratégie, à travers un plan national d'actions ;

15. Souhaite une cohérence améliorée entre les objectifs de préservation de la biodiversité forestière et les objectifs de mobilisation de la biomasse, et indique que des mesures doivent être ajoutées pour rendre les pratiques sylvicoles compatibles avec la biodiversité, en utilisant les fonds européens pour y parvenir ;

16. Demande des moyens budgétaires permettant, d'une part, à l'ONF de déployer des forestiers et des dispositifs indispensables à la gestion durable des forêts de l'Etat, et des aides aux communes forestières, et, d'autre part, aux CRPF de jouer tout leur rôle pour la gestion durable des forêts privés ;

17. Appelle à reformuler l'objectif lié à la lutte contre la déforestation importée en l'assortissant d'une cible (garantir l'absence de déforestation et de conversion d'écosystèmes naturels dans nos importations) ;

#### *Sur l'objectif de « zéro artificialisation nette »*

18. Demande que soit repris explicitement l'objectif à horizon 2030 qui a été fixé par la loi Climat et Résilience, à savoir la réduction par deux du rythme d'artificialisation d'ici 2030 et souhaite également que soit détaillée l'articulation avec les autres politiques sectorielles structurantes en matière d'artificialisation, telles que le logement, les transports, l'aménagement économique et l'agriculture ;

19. Souhaite l'introduction de mesures incitatives - voire réglementaires pour certains membres du CNTE - favorables à l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette, qui soient complémentaires

à la loi Climat et Résilience, notamment une réforme permettant une amélioration et une mise en œuvre effective de la séquence « Eviter, Réduire, Compenser » (ERC) ;

20. Insiste, en particulier, sur le déploiement des énergies renouvelables qui doit être réalisé dans une logique de sobriété foncière, et de planification terrestre et maritime, intégrant le respect des écosystèmes terrestres et marins. Concernant le déploiement des panneaux photovoltaïques, il doit se faire prioritairement sur les toitures et les espaces déjà artificialisés, pour préserver autant que possible les espaces naturels, agricoles et forestiers ;

*S'agissant de la cohérence des politiques de protection et de restauration des éco systèmes,*

21. Appelle à l'articulation des politiques en faveur de la protection des écosystèmes (Stratégie nationale pour les aires protégées 2030) avec celles qui ciblent spécifiquement la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (Politique trame verte et bleue, etc.), y compris en traitant le lien terre-mer ;

*Sur la gestion adaptative des espèces,*

22. Souhaite voir préciser les modalités et la nature des évolutions qui sont évoquées en matière de gestion adaptative des espèces, notamment en y introduisant des actions de préservation et restauration des zones favorables à la reproduction des espèces vulnérables ;

*Sur la lutte contre les pollutions,*

23. Soutient l'approche de sobriété figurant dans la SNB, approche qui doit notamment trouver sa traduction dans les mesures relatives à la réduction des pollutions à la source ;

24. Appelle à renforcer les mesures de réduction effective de la pollution lumineuse ;

25. Pour ces dernières, les ONG et les représentants des salariés souhaitent une traduction réglementaire et l'adoption d'objectifs opérationnels avant 2030 ;

26. Propose de faire des ressources et des milieux aquatiques un point saillant de la stratégie et de rappeler les échéances relatives à la qualité de la ressource en eau fixées par la Directive cadre ad hoc ;

*Sur le renforcement de la lutte contre les activités illégales en Guyane,*

27. Appelle à intégrer des indicateurs chiffrés et précis pour 2030 sur le renforcement de la lutte contre l'orpaillage illégal et contre la pêche illégale ;

Concernant l'axe 2 relatif aux ressources et services de la biodiversité :

28. Regrette ici l'absence d'objectif sur l'utilisation durable des ressources génétiques et le partage équitable des avantages découlant de leur utilisation ;

*Sur l'objectif agricole,*

29. La majorité du CNTE souligne que l'objectif 6 sur la transition agro-écologique ne se traduit pas par des mesures suffisamment ambitieuses, notamment dans la mise en œuvre de la Politique agricole commune, et appelle ainsi à :

- Fixer un objectif à 2030 de réduction de l'utilisation des engrais azotés et des biocides en agriculture, deux causes principales du déclin de la biodiversité ;

- Fixer un objectif de hausse de l'agriculture biologique, ou du nombre d'exploitations contribuant à l'agro-écologie et favorisant la préservation de la biodiversité, ainsi qu'à valoriser et réviser les critères du label de « haute valeur environnementale » ;
- Traduire dans la SNB l'engagement du président de la République de porter "la sortie accélérée des pesticides au niveau européen" ;
- Réorienter les aides de la PAC pour qu'elles soient compatibles avec la biodiversité notamment en renforçant la préservation et la restauration de :
  - la sous-trame des milieux herbacés (prairies plus ou moins humides, pelouses sèches, landes) qui constituent le premier type de milieux qui disparaît actuellement en métropole ;
  - les infrastructures agro-écologiques et les milieux interstitiels dans les espaces cultivés ;
- Donner priorité au respect de la santé ;

30. Les représentants du secteur agricole estiment pour leur part qu'une étude d'impact de la stratégie nationale, sur l'activité agricole, est un préalable à la fixation d'objectifs chiffrés précis ;

*Sur le milieu marin,*

31. Demande un renforcement des moyens actuels dédiés à la gestion et au suivi des aires marines protégées ;

32. Appelle l'attention sur les impacts des projets industriels en mer ;

33. Appelle à préciser les mesures à prendre pour une préservation ambitieuse des fonds marins, en particulier en ce qui concerne les ouvrages d'exploitation et d'extraction de matières ;

*Sur le contrôle et la police,*

34. Appelle au renforcement des moyens attribués au Ministère de la transition écologique et à ses opérateurs, au titre notamment de la police de l'environnement ;

35. Demande que soient accrus les moyens nécessaires de formation des agents et de contrôle des mesures de conservation, comme de l'évaluation et la révision de ces dernières pour lutter efficacement contre les pollutions et les atteintes aux milieux ;

Concernant l'axe 3 relatif à la mobilisation de la société :

*Sur les mesures éducatives,*

36. Considérant les enjeux de santé que soulève la proximité à la nature, et au regard des inégalités d'accès à un environnement sain et naturel ;

37. Appelle l'attention sur l'importance de soutenir les corps intermédiaires pour leur capacité à jouer leur rôle d'information, de médiation, d'éducation, d'élaboration de pédagogies innovantes, et ce au bénéfice de tous les publics et tous les territoires ;

38. Souhaite voir renforcer et diversifier les propositions en matière éducative, en s'appuyant plus largement sur les acteurs associatifs ;

39. Souhaite que les moyens dédiés aux enseignements primaires, secondaires, supérieurs, garantissent un socle commun de connaissances des enjeux et actions de la transition écologique, dans sa double dimension climatique et biodiversité, adapté par niveau de formation ;

40. Insiste sur la nécessité d'intégrer un volet éducatif dans les politiques publiques, les plans et schémas nationaux ayant un rapport avec la transition écologique et pouvant avoir un impact sur la préservation de la biodiversité ;

*Sur la mobilisation dans les entreprises,*

41. Le collège représentant les salariés demande le renforcement des moyens donnés aux instances représentatives du personnel pour s'emparer de leurs prérogatives légales en matière de préservation de la biodiversité ;

42. Encourage les entreprises à sensibiliser et à accompagner les changements des pratiques et des métiers pour mieux prendre en compte la préservation de la biodiversité ;

Concernant l'axe 4 relatif à la gouvernance,

43. Relève que la question de la gouvernance de l'ensemble de la stratégie n'est pas suffisamment précise alors même que le bilan de la SNB2 souligne cet enjeu ;

44. Demande que l'ensemble des mesures identifiées fasse l'objet d'une concertation avec les parties prenantes concernées, afin de déterminer les modalités de leur mise en œuvre ;

45. Invite à s'assurer de la répartition efficace des rôles entre le Ministère de la transition écologique et l'Office français pour la biodiversité, en vue du pilotage de la SNB ;

46. Souhaite le renforcement de la coordination interministérielle en matière de biodiversité qui pourrait prendre la forme d'un Comité interministériel de la Biodiversité ou d'une cellule rattachée au Premier ministre, de pilotage interministériel de la SNB incluant notamment le Ministère de l'économie et des finances, pour une coordination des actions, d'une part, entre les services de l'Etat, et d'autre part, entre l'Etat et les collectivités territoriales ;

*Sur le suivi et l'évaluation,*

47. Propose une évaluation ex-ante et ex-post, certains membres souhaitant qu'elle soit menée par une autorité indépendante placée sous l'égide du Premier Ministre ou par le Haut Conseil pour le Climat dont le mandat serait étendu aux enjeux de biodiversité ;

48. Soutient la réalisation de bilans annuels de la SNB3, et la tenue de rendez-vous réguliers médiatisés pour donner de la visibilité à la protection de la biodiversité ;

49. Regrette vivement l'absence d'objectifs précis, datés et quantifiés, mesurables par des indicateurs définis de suivi ;

50. Ces dispositifs de suivi et d'évaluation et leur gouvernance doivent être arrêtés et organisés dès 2022 ;

51. Appelle à définir un nombre réduit d'indicateurs, avant la validation de la stratégie, pour permettre son évaluation et son suivi par l'ensemble des parties prenantes et des citoyens et des citoyennes ;

*Sur le rôle des acteurs,*

52. Soutient les dispositifs d'engagement « Partenaires engagés pour la nature », « Territoires engagés pour la nature », « Entreprises engagés pour la nature » ;

53. Alerte quant à l'enjeu d'associer plus étroitement plusieurs groupes d'acteurs insuffisamment sensibilisés et engagés à ce stade en faveur de la biodiversité, ou insuffisamment mentionnés dans le projet de stratégie : c'est notamment le cas des collectivités, des consommateurs, des salariés au sein de leurs entreprises ;

54. Souhaite une plus grande exhaustivité dans l'énumération des acteurs concernés par la stratégie, ainsi que de plus amples détails sur leurs rôles respectifs dans sa mise en œuvre ;

#### Concernant l'axe 5 relatif aux moyens nécessaires pour atteindre les objectifs.

##### *Sur les enjeux de connaissance,*

55. Souhaite un renforcement des moyens alloués à la connaissance de l'état de la biodiversité et à la recherche afin de mieux identifier la responsabilité des différents acteurs et d'objectiver les indicateurs retenus dans la stratégie ;

##### *Sur la pluri annualité des projets de loi de finances,*

56. Propose d'établir une loi de programmation pluriannuelle de la biodiversité, dès la loi de finances 2023 et au plus tard pour la loi de finances 2024, assortie d'une évaluation environnementale des projets de lois de finances ; Cette programmation devra organiser :

- l'augmentation des crédits budgétaires de l'Etat avec des financements propres à l'enjeu « biodiversité » ;
- les recrutements dans les services régionaux et départementaux de l'Etat, ainsi que dans les établissements publics de l'Etat ;
- les aides aux collectivités territoriales en cofinçant leurs actions biodiversité ;
- la création de nouvelles mesures fiscales en rapport avec les atteintes à la biodiversité ;
- la réduction des dépenses fiscales d'aides ou subventions dommageables à la biodiversité ;

##### *Sur les aides aux entreprises,*

57. Reconnaît l'intérêt de soutenir l'innovation et le développement des labels professionnels, en accompagnant les entreprises de toutes tailles et de tous secteurs, y compris agricole, pour assurer leur compatibilité avec les enjeux de biodiversité ;

58. Estime nécessaire de renforcer, en particulier dans le cadre européen, la transparence des informations financières et extra-financières dans la mesure où celles-ci traduisent des effets de l'entreprise sur la biodiversité et l'environnement ;

59. Considère qu'une évolution des normes comptables, à l'échelle européenne, permettant de mieux intégrer au passif les éléments de capital naturel mobilisés dégradés ou renforcés, par l'entreprise, serait bénéfique à l'environnement ;

60. Reconnaît l'existence de subventions dommageables à l'environnement, d'autant que ce sujet est pointé de longue date par des nombreux rapports et études, et souligne l'intérêt d'une réorientation des aides dommageables vers des aides bénéfiques, mais diverge quant au rythme et à la nature des évolutions à introduire ;

61. Les représentants des salariés et les ONG environnementales jugent que les financements publics et la mobilisation des entreprises pour la préservation de la biodiversité doivent s'articuler en conditionnant les aides publiques aux entreprises pour les investissements, emplois et qualifications déployés, notamment en renforçant les exigences écologiques, la mise en œuvre du principe pollueur-payeur, et en l'accompagnant d'exigence de résultats ;

62. Les représentants des entreprises estiment pour leur part que l'accompagnement des entreprises devrait primer et s'interrogent sur les critères qui seraient mobilisés pour des évolutions fiscales; ils rappellent notamment l'importance de tenir compte des autres politiques publiques (logement, transport, énergie, ré-industrialisation) nécessaires à un développement harmonieux et durable de notre société.

63. Regrette de devoir émettre un avis défavorable au projet de stratégie présenté en l'état, tout en reconnaissant la valeur du travail préparatoire produit ;

64. Dès lors, souhaite souligner qu'il entend, au travers du présent avis, pouvoir obtenir des évolutions effectives des documents présentés: il ne considère pas que son avis porte sur des documents finalisés ;

65. Dans sa majorité, le CNTE souhaite pouvoir obtenir le report de l'adoption de la SNB3 après la séquence électorale 2022, de manière à ce que l'ensemble des acteurs dispose du temps nécessaire à la finalisation d'une stratégie ambitieuse, opérationnelle et partagée, en mesure de produire les résultats attendus ;

66. Le CNTE demande que soit inscrit dans la stratégie le principe de sa révision après la COP15 ;

67. Demande à être de nouveau consulté avant la parution de la stratégie.

### Résultats détaillés du vote de l'avis

« Pour » : 25 votes	H&B (1) FNE (1) LPO (1) RAC (1) FNH (1) Surfrider (1) WWF (1) CGT (2) CFDT (2) CFTC (1) CFE-CGC (1)	FO (2) CNAJEP (1) UNAF (1) FNPF (1) CLCV (1) CFEEDD (1) UFC Que choisir (1) AdCF (2) Sénat (1) Assemblée nationale (1)
« Abstention » : 8 votes	CPME (2) U2P (1) FNSEA (2) MEDEF (3)	
« Contre » : 1 vote	FNC (1)	
N'ont pas pris part au vote	Amis de la Terre ESS France Régions de France	AMF ADF Parlement européen

Avis certifié conforme par le Commissaire général au développement durable.



**MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



**LE CONSEIL NATIONAL  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE**

**Délibération n°2022-02 : Avis sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du deuxième plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-2) pour l'année 2021**

Adoptée le 16 mars 2022

Le Conseil national de la transition écologique,

Saisi par Madame la ministre de la transition écologique pour donner un avis sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du deuxième plan national d'adaptation au changement climatique pour l'année 2021,

1. Souligne la très grande qualité et l'objectivité des informations précises relatives à l'avancement du PNACC-2 mises à disposition via le bilan à mi-parcours de sa mise en œuvre transmis à la Commission spécialisée le 13 décembre 2021 ;
2. Prend acte du lancement effectif de la quasi-totalité des actions du PNACC-2 mais note l'abandon de cinq actions, dont quatre dans le domaine d'action Filières économiques, ces cinq actions ayant été traitées différemment ;
3. Regrette à cet égard que les actions dédiées à l'adaptation des secteurs de la finance, de la banque et de l'assurance aient été abandonnées ;
4. Note la proposition de loi visant à définir les dispositions préalables à une réforme de l'indemnisation des catastrophes naturelles mais souhaite la mise en œuvre complète de l'action P&R-5 qui a pour objectif d'accroître la robustesse au changement climatique des mécanismes de prise en charge des risques résiduels sur les marchés privés de l'assurance ou, à défaut, dans le cadre de systèmes d'indemnisation en partenariat public-privé, à commencer par le régime « CatNat » ;
5. Note avec intérêt l'édiction de normes constructives de prévention des conséquences des phénomènes de retrait-gonflement d'argile (RGA - liés à l'intensité des épisodes de sécheresse et forte pluviométrie) pour les bâtiments neufs, en raison de leurs conséquences dans le temps et de leur occurrence dans différentes régions ; le CNTE demande un débat sur ce sujet avant dépôt des ordonnances, débat nourri des rapports existants ;
6. Salue la mobilisation des ministères concernés et de leurs opérateurs depuis le lancement du PNACC-2 et qui s'est poursuivie malgré un contexte sanitaire encore difficile ;
7. Alerte de nouveau sur la poursuite des suppressions d'emplois dans les services et établissements publics de l'Etat pour 2022, en matière d'expertise, connaissance et ingénierie au service du public et des territoires pour l'application du PNACC-2 (notamment Météo France – 60 ETP, CEREMA – 40 ETP, IGN – 10 ETP), comme ressortant de sa délibération 2021- 02 ;
8. Constate que la plupart des domaines d'action du PNACC-2 ont d'ores et déjà connu des avancées majeures, notamment en termes d'amélioration des connaissances, d'éducation et de formation, de mise à disposition des informations et de crédits dédiés dans le cadre du plan de relance et des fonds européens structurels et d'investissement ;

9. Constate également la montée en puissance des Solutions d'adaptation au changement climatique fondées sur la Nature et la nécessité de renforcer leur mise en œuvre, en lien avec la politique nationale de protection de la biodiversité et en mobilisant les dispositifs de recherche ;

10. Invite les parties prenantes concernées par la gestion de l'eau à élaborer des projets de territoire pour la gestion de l'eau en s'appuyant notamment sur des solutions économes pour tenir compte de la diminution prévue de la ressource en eau disponible ;

11. Exprime sa satisfaction de voir une première mise en perspective des indicateurs de suivi du PNACC-2 et souhaite que ces travaux se poursuivent ;

12. Réitère l'engagement de la commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique chargée de l'orientation de l'action de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique d'assurer un suivi étroit de l'avancement du PNACC-2 ;

13. Approuve l'intégration de la thématique de l'adaptation au changement climatique dans la nouvelle stratégie française énergie-climat et en particulier de la prochaine loi de programmation énergie-climat ;

14. Souhaite être associé étroitement aux travaux d'élaboration du volet adaptation de la stratégie française énergie-climat. Il souligne l'importance du groupe de travail relatif à l'action des collectivités territoriales qui est essentielle pour l'adaptation au changement climatique.

Emet un avis favorable sur l'état d'avancement présenté.

### Résultats détaillés du vote de l'avis

« Pour » : 29 votes	Régions de France (1) AdCF (2) CGT (2) FO (2) CFTC (1) MEDEF (3) CPME (2) FNSEA (2) U2P (1) Assemblée nationale (3)	Sénat (2) Amis de la Terre (1) FNE (1) WWF (1) H&B (1) RAC (1) UFC Que choisir (1) UNAF (1) CFEEDD (1)
« Abstention » : 4 votes	CFDT (2) LPO (1)	FNC (1)
« Contre » : 0 vote		
N'ont pas pris part au vote	AMF ADF FNH Surfrider CFE-CGC	CNAJEP FNPF ESS France CLCV Parlement européen

Avis certifié conforme par le Commissaire général au développement durable.



**Délibération n°2022-03 : Avis sur la Stratégie nationale pour la réduction, le réemploi et le recyclage des emballages en plastique à usage unique.**

Adoptée le 16 mars 2022

Le Conseil national de la transition écologique,

Saisi par Madame la ministre de la transition écologique pour donner un avis sur le projet de stratégie nationale pour la réduction, le réemploi et le recyclage (3R) des emballages en plastique à usage unique ;

1. Précise que le présent avis s'inscrit dans le prolongement de l'avis n°2019-08 rendu le 20 juin 2019 par le Conseil sur le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire ; de ce fait, l'avis se concentre sur les éléments portés dans la stratégie 3R qui vise les emballages plastiques à usage unique, et non sur des éléments prescriptifs posés par la loi elle-même, ni sur le périmètre fixé par la loi ;

2. Souligne l'intérêt des investigations et analyses ayant nourri la stratégie 3R, qui auraient utilement guidé les choix du législateur de la loi anti-gaspillage, notamment à travers une connaissance plus fine des fonctionnements des filières et des contraintes de calendrier de mise en œuvre par les acteurs des secteurs concernés ;

3. Ainsi, le présent avis porte sur la déclinaison stratégique des objectifs définis, d'une part, à l'article 7 de la loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi anti-gaspillage, d'autre part, dans le décret n°2021-517 du 29 avril 2021 relatif aux objectifs de réduction, de réutilisation, de réemploi et de recyclage des emballages en plastique à usage unique pour la période 2021-2025 ;

4. Eu égard à ces changements profonds induits pour l'ensemble des acteurs, il est important d'évaluer les enjeux et les impacts de ces changements, de s'assurer de leur pertinence, notamment au regard des enjeux environnementaux, de leur acceptabilité, notamment vis-à-vis des consommateurs, et de leur soutenabilité, en particulier relativement aux coûts induits pour les entreprises ;

5. Rappelle que cette stratégie s'inscrit dans le cadre de la transition écologique qui va engendrer des changements importants tant pour les entreprises que pour les consommateurs et qu'il convient de les mettre en perspective au regard des autres objectifs de politique publique tels qu'en matière d'économies d'énergie, de climat, de préservation de la biodiversité ; ce travail pouvant être effectué au sein des feuilles de routes sectorielles ;

6. Comprend et partage la montée des préoccupations sur le sujet plastique, tant au niveau national qu'international, tel qu'en témoigne l'adoption récente par l'Assemblée des Nations Unies pour l'Environnement (ANUE) d'une résolution pour ouvrir des négociations en vue d'un accord global sur les plastiques à finaliser au plus tard d'ici 2024 ;

**De manière générale,**

7. Rappelle l'urgence à agir pour réduire et, à terme, supprimer les emballages plastique à usage unique afin de réduire la consommation des ressources et les impacts environnementaux, sanitaires, paysagers et sur la biodiversité, notamment sur les océans ;

8. Appelle à la sobriété des modes de production et de consommation, au regard des bénéfices environnementaux, sociaux et économiques ; souligne la nécessité de s'assurer, dans le même temps, de la bonne information et de l'adhésion des consommateurs aux solutions proposées et de leur participation active à la réduction et aux gestes de tri et de les accompagner en vue de ce changement ; à ce sujet, rappelle l'importance de l'harmonisation des consignes de tri au niveau national ;

9. Salue le projet de stratégie qui présente une vision concrète des enjeux associés aux les objectifs législatifs et réglementaires, tant en ce qui concerne les évolutions requises et que les défis qu'elles représentent ;

10. Affirme l'urgence des efforts industriels et organisationnels dont le déploiement doit être accéléré, et la nécessité de profonds changements dans les modes de production et de consommation ; souligne, au regard des difficultés de mise en œuvre de la stratégie, en termes notamment de défis technologiques et sociétaux à relever, les besoins d'investissements, que ce soit en matière de recherche et développement ou de capacité industrielle ;

11. Insiste sur l'indispensable implication de tous les acteurs de la chaîne de valeur, au-delà des seuls metteurs sur le marché : producteurs de matières plastiques, transformateurs, consommateurs, opérateurs de gestion des déchets, recycleurs, distributeurs, acteurs du réemploi, collectivités locales ;

#### **S'agissant du contexte, des objectifs et des enjeux,**

12. Rappelle le principe de hiérarchie de gestion des déchets établie par la directive 2008/98/CE : réduction, puis réemploi et enfin recyclage ;

13. Note que les objectifs des politiques publiques françaises sont plus ambitieux que ceux fixés à l'échelle européenne, ce qui présente à la fois des défis de mise en œuvre, mais également des opportunités, notamment en matière d'innovation ;

14. Invite à mettre en perspective les objectifs de la France en matière de lutte contre la pollution plastique, et les bénéfices environnementaux attendus, dans le paysage mondial de production des matières plastiques et des emballages en plastique à usage unique : la France entend être à l'avant-garde en matière de lutte contre la pollution plastique ;

15. Appelle à valoriser ces mesures comme un savoir-faire exportable des entreprises françaises, tout en veillant à prendre en compte les éventuels effets de distorsion de concurrence; et encourage à la bonne articulation des politiques publiques nationales avec les politiques européennes, s'agissant notamment de la révision à venir de la directive européenne relative aux emballages et aux déchets d'emballages ;

#### **S'agissant de la vision stratégique,**

16. Insiste sur le besoin de s'assurer, sur la base d'expertises concertées, de la performance environnementale et sanitaire des solutions alternatives qui seront mises en œuvre en substitution des emballages plastiques à usage unique ; à cette fin, il souhaite que soient encouragées les expérimentations mises en place par les filières pour s'assurer des performances environnementales des alternatives, ainsi que de l'adhésion des consommateurs/clients, et en évaluer l'impact économique ;

17. Les acteurs de la chaîne de valeur soulignent les difficultés associées au double objectif de tendre vers 100% de plastique recyclé en 2025 et de mettre fin aux emballages plastiques à usage unique en 2040, qui font peser un risque sur certains investissements à réaliser ;

18. Le CNTE appelle à une meilleure visibilité de la viabilité des investissements dans les lignes de production et les unités de recyclage pour atteindre l'objectif de 100% de plastique recyclé en 2025, et souligne l'enjeu de l'incorporation de matières recyclées dans certains produits plastiques, pour développer les débouchés du recyclage ;

19. Appelle à une mobilisation de l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur, pour rechercher une répartition équilibrée des coûts de la transition afin de ne pas mettre en situation de difficulté économique ni les entreprises productrices, distributrices et utilisatrices, ni les acteurs de la gestion des déchets, ni les consommateurs ;

20. En appelle à l'ensemble des secteurs concernés pour élaborer leurs feuilles de route sectorielles, à partir d'études d'impacts environnementaux, sociaux et économiques à mener de manière concertée, dans le respect des règles du droit de la concurrence, et en s'appuyant sur le dialogue social de branche et de filière au regard des impacts des transformations à prévoir sur l'emploi, les métiers, les compétences ou encore les conditions de travail, dont les évolutions doivent faire l'objet d'un accompagnement à la hauteur des besoins, notamment en termes de formation et de reconversion ;

21. Souligne le besoin de travailler de façon transversale et en lien avec les services de l'État, pour développer les synergies et coopérations entre les entreprises et les différentes filières, près de la moitié des emballages ayant un usage industriel et commercial, pour innover et développer des nouvelles solutions, massifier les volumes, rentabiliser les investissements, et accélérer la transition dans un cadre cohérent au plan national ;

22. Souligne le besoin de cohérence des définitions de certaines notions (notamment recyclabilité) reprises dans la stratégie avec le cadre européen actuellement en pleine évolution, en particulier dans le cadre de la révision de la directive emballages et déchets d'emballages ;

#### **S'agissant des axes d'actions,**

23. Souligne l'importance de la sensibilisation des citoyens et d'un meilleur accès à l'information pour qu'ils s'engagent dans de nouveaux modes de consommation écoresponsables en connaissance de cause, au regard notamment du changement nécessaire de comportement de consommation des citoyens (vrac, réemploi, etc.) et de l'amélioration de la gestion des produits en fin de vie (respect du geste de tri, non abandon dans l'environnement, etc.) ;

24. Appelle à la responsabilité du secteur de la publicité afin que les pratiques et les communications publicitaires intègrent les impératifs de la stratégie nationale 3R ;

25. Insiste sur l'importance de l'éducation à tous les stades de la vie et de la formation, notamment des formations professionnelles aux éco-innovations et à l'écoconception ;

26. Soutient la poursuite du renforcement du système des primes et pénalités dans le cadre des filières à responsabilité élargie des producteurs sur les emballages, afin d'augmenter leur rôle incitatif ;

27. Insiste sur l'importance, d'une part, de soutenir les entreprises, notamment les PME, financièrement et en accompagnement, pour réaliser les investissements nécessaires à la mise en œuvre des objectifs de la stratégie 3R, en particulier en R&D privée et publique et le développement d'emballages de substitution et, d'autre part, de coordonner et de contrôler, via les administrations dédiées, la mise en œuvre des différents dispositifs d'aides publiques, afin d'en évaluer l'efficacité et de prévoir les adaptations éventuelles ;

28. Souligne l'importance de prendre en compte les spécificités des secteurs, à travers leurs feuilles de route sectorielles, tant en matière de contrainte que d'opportunité. Concernant les distributeurs, artisans et commerces de proximité, le modèle des feuilles de route sectorielles doit être ajusté pour tenir compte de l'absence de leur maîtrise de l'outil industriel, du ressort de leurs fournisseurs ;

29. Appelle les acteurs professionnels à prévoir un plan de financement sur le long terme pour mener à bien les actions requises par la mise en œuvre de cette stratégie nationale ;

#### **S'agissant de la gouvernance, du suivi et de l'évaluation,**

30. Souligne l'enjeu du suivi dans le temps du plan d'actions, afin d'assurer le respect du calendrier établi ;

31. Rappelle pour cela l'importance que l'ensemble des acteurs fournissent des données pour permettre d'évaluer l'état actuel de la réduction, du réemploi et du recyclage des emballages plastiques à usage unique et d'assurer ainsi le suivi des différentes actions qui seront menées. L'observatoire du réemploi devra constituer un outil majeur dans son domaine de compétence et dans le déploiement de la stratégie ;

32. Invite les acteurs à mettre en œuvre les solutions appropriées pour permettre un travail collectif dans le cadre des feuilles de route en garantissant le respect du droit de la concurrence, la sécurisation des données et la confidentialité des choix stratégiques, notamment par la désignation d'un tiers de confiance et le recours à l'expertise publique ;

33. Reconnaît, dans le même temps, la nécessité, au travers d'un dialogue multipartite, d'une bonne coordination entre les filières, afin d'identifier et prioriser les solutions transversales et favoriser leur déploiement ;

34. Souhaite que soient précisées les modalités de contrôle pour s'assurer de l'atteinte des objectifs prévus et de l'implication de tous les acteurs de la chaîne ;

35. Constate le caractère non contraignant de la stratégie qui vise à impulser une dynamique incitative des acteurs, toutefois certains membres appellent à l'introduction de sanctions en cas de manquement et d'incitations fiscales ;

36. Propose que les révisions de la stratégie soient anticipées par des bilans d'étape réguliers, en concertation avec les parties prenantes, et articulées avec les périodes quinquennales du décret ;

37. Appelle à une gouvernance équilibrée, la stratégie concernant tous les acteurs de la société et de la chaîne de valeur : producteurs de matières plastiques, metteurs sur le marché d'emballages et de produits emballés, distributeurs, entreprises de traitement de déchets et de recyclage, acteurs du réemploi, consommateurs, associations, collectivités territoriales et les représentants de salariés ;

38. Souhaite que l'ensemble des parties prenantes soit associé le plus en amont possible aux révisions de la stratégie, à ses indicateurs de mesures et au suivi de sa mise en œuvre.

Emet un avis favorable sur le projet de stratégie présenté.

### Résultats détaillés du vote de l'avis

« Pour » : 31 votes	Régions de France (1) AdCF (2) CGT (2) CFDT (2) FO (2) CFTC (1) MEDEF (3) CPME (2) FNSEA (2) U2P (1)	Amis de la Terre (1) FNE (1) WWF (1) H&B (1) RAC (1) UFC Que choisir (1) UNAF (1) CFEEDD (1) Assemblée nationale (3) Sénat (2)
« Abstention » : 2 votes	LPO (1)	FNC (1)
« Contre » : 0 vote		
N'ont pas pris part au vote	CNAJEP FNPF CLCV FNH Surfrider	CFE-CGC Parlement européen ESS France AMF ADF

Avis certifié conforme par le Commissaire général au développement durable.