



Plan commenté du projet de loi de programmation sur la transition énergétique

Paris, le mardi 10 décembre 2013

Liminaire :

Ce document reflète l'état actuel du projet de rédaction de la loi de programmation sur la transition énergétique. Le contenu et l'ordre des parties sont sujets à modification, aucune décision interministérielle n'ayant eu lieu à ce stade. Ce projet s'inscrit également dans un cadre de négociation européenne sur les différents objectifs en termes d'émissions de gaz à effet de serre, d'énergies renouvelables ou de maîtrise de la demande. Par ailleurs, en fonction du calendrier retenu, certaines dispositions, relatives à des transpositions de directives pourront être intégrées à ce projet de loi ou faire l'objet d'un véhicule législatif ad hoc.

Titre I^{er} : Les objectifs de la transition énergétique

Ce titre contient les éléments de la loi : affirmation des grands principes de la transition énergétique (lutte contre le changement climatique, sécurité d'approvisionnement, compétitivité de l'approvisionnement en énergie, sobriété et efficacité énergétique, cohésion sociale et territoriale, protection de l'environnement et de la santé humaine et développement de nouvelles filières industrielles, utilisation efficace des ressources) et pour chacun d'entre eux le détail des objectifs poursuivis avec leur horizon de temps le cas échéant.

Sans remise en cause des engagements de la France à 2020 au titre du paquet énergie-climat européen, il reprendra également les objectifs tendanciels de long terme de la transition énergétique, à savoir :

- réduction des émissions de gaz à effet de serre par un facteur 4,
- amélioration de l'efficacité énergétique : réduction de 50 % de la consommation d'énergie à horizon 2050,
- réduction de 30 % de la consommation de combustible fossile à l'horizon 2030,
- diversification du mix électrique : développement des énergies renouvelables, réduction de la part du nucléaire à 50 % à l'horizon 2025.

Titre II : Les outils et la gouvernance de la transition énergétique

Ce titre décrit les différents outils de pilotage des différents aspects de la transition énergétique :

- les budgets « carbone » et la stratégie bas carbone, les outils de la programmation énergétique,
- les dispositifs de pilotage du mix énergétique,
- les dispositifs de gouvernance de la transition énergétique avec un accent particulier sur le rôle des territoires,
- les instruments de financement de la transition énergétique,
- les outils permettant d'assurer le développement des filières industrielles et l'emploi au service de la transition énergétique, et en particulier l'organisation de la recherche et de l'innovation dans le domaine de l'énergie.

L'atteinte des objectifs en matière de diminution des émissions de gaz à effet de serre, dans des conditions soutenables sur le plan économique, est organisée autour de budgets « carbone », qui déterminent les limites d'émissions que la France se fixe, conçus sur trois périodes de cinq ans consécutives, revus tous les cinq ans, avec deux rendez-vous d'évaluation (et éventuellement révision) par période de cinq ans. A ces budgets, qui devront prendre en compte les enjeux de compétitivité et de croissance de l'économie, est associée une stratégie de développement « bas carbone », se substituant à l'actuel plan climat (et par ailleurs exigée par la législation européenne), et définissant les grandes lignes des politiques, y compris sectorielles, pour atteindre les objectifs. Cette stratégie comportera des indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité économique et environnementale des politiques publiques mises en œuvre et de les évaluer au regard de leur rentabilité socioéconomique.

La programmation en matière d'énergie sera organisée autour d'une programmation pluriannuelle énergétique, PPE, lui aussi articulé autour de période de cinq ans. Outre les trois actuelles programmations pluriannuelles (électricité, gaz, chaleur), elle intégrera d'autres outils : plan national d'action sur les EnR, plan national d'efficacité énergétique. La PPE et chacune de ces composantes sectorielles, intégreront dans leur processus d'élaboration et dans le document final, un test de soutenabilité économique et budgétaire et comporteront un volet spécifique pour les zones non interconnectées.

Les « budgets-carbone », la stratégie « bas carbone » ainsi que la PPE seront élaborés par le Gouvernement, avec avis du Comité d'orientation de la transition énergétique et climatique (COTEC), et feront l'objet (ainsi que leurs évaluations in itinere et ex post) d'un rapport de présentation du gouvernement au Parlement.

La PPE précisera la stratégie « bas carbone » dans le domaine de l'énergie. Le calendrier d'élaboration de ces programmations ainsi que les périodes couvertes par le plan seront articulés autour de nos engagements européens et internationaux (engagements pré-2020 déjà en vigueur, engagements post-2020 à venir).

Le pilotage du mix électrique reposera sur la PPE, qui comprendra des principes (sécurité, compétitivité de l'approvisionnement en électricité, diversification, objectifs de maîtrise de la demande, de développement des EnR, des interconnexions, du stockage permettant la diversification des sources de production, d'indépendance énergétique). Il respectera le principe de plafonnement de la capacité nucléaire installée comprendra des dispositions permettant à l'État d'être le garant de la mise en œuvre de la stratégie énergétique de notre pays.

En termes de gouvernance, sera créé, en remplacement du Conseil Supérieur de l'Énergie, le Comité d'orientation de la transition énergétique et climatique, qui sera en particulier saisi pour avis sur les budgets « carbone », la stratégie « bas carbone » et la programmation pluriannuelle.

Au niveau territorial, il est envisagé des évolutions des SRCAE et des PCET avec une articulation national-local, une simplification, ainsi que la modernisation de la gouvernance de la distribution électrique, sans remise en cause de la péréquation.

En termes de financement, la gouvernance et le pilotage de la CSPE seront réformés pour un meilleur contrôle des engagements et des charges, et une meilleure efficacité de la dépense publique. Les différents financements et mécanismes de soutien énergétiques et climatiques (y/c la CSPE) seront rendus plus lisibles, plus efficaces au regard des objectifs fixés, et réorientés pour contribuer davantage au développement des filières et des emplois.

Pour mémoire, le cadre du financement de la transition énergétique a été posé dans le discours du Premier ministre lors de la deuxième conférence environnementale : une hausse progressive de la fiscalité du carbone incluse dans la fiscalité énergétique sera programmée et une partie de ces recettes pourra être utilisée pour répondre aux besoins de financement de la transition énergétique, une partie des gains financiers issus de la performance du parc nucléaire pourra être mobilisée et un mécanisme de tiers financement sera mis en place. Ce mécanisme de tiers-financement fera, le cas échéant, l'objet de dispositions dans ce projet de loi.

Titre III : Maîtrise de la demande d'énergie, efficacité énergétique, mesures relatives à certaines catégories de consommateurs

a) Efficacité énergétique

Ce titre contient les mesures relatives à la maîtrise de la consommation d'énergie qui touchent trois secteurs : l'efficacité énergétique dans les réseaux, dans les bâtiments/ industries et dans les transports.

Concernant la rénovation thermique des logements une obligation pourrait notamment être introduite au travers d'une modification de la réglementation thermique existante, avec un dispositif de prise en compte de l'efficacité énergétique lors de moments importants de la vie du bâtiment, réfection de toiture et ravalement en particulier.

La Caisse des Dépôts mettra en place un fonds national de garantie de la rénovation thermique, qui facilitera l'obtention de ses crédits dédiés à la rénovation thermique. Les acteurs obligés au titre des certificats d'économie d'énergie pourront s'acquitter d'une partie de leurs obligations en abondant ce fonds. Les dispositions pourront, le cas échéant, être anticipées dans DDADUE.

Une partie des dispositions relatives aux certificats d'économie d'énergie, et à d'autres actions en matière d'efficacité énergétique, pourront devoir être examinées par anticipation dans le cadre d'une loi DDADUE (diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne), voire par ordonnance pour respecter les délais de transposition de la directive sur l'efficacité énergétique.

Concernant les bâtiments tertiaires, suite à l'obligation de rénovation à 2020 figurant dans la loi Grenelle et dont le décret d'application paraîtra en 2014, une visibilité à plus long terme sera définie.

Dans les transports, le projet de loi précisera les objectifs en matière de développement de la mobilité électrique et hybrides, et des dispositions visant à favoriser des moyens de transport bas-carbone, hybrides, les infrastructures de recharge qui leurs sont nécessaires et les biocarburants avancés.

- b) Mesures spécifiques aux catégories de consommateurs nécessitant un accompagnement dans la transition énergétique

Le projet de loi comportera les dispositions permettant un accompagnement dans la transition énergétique pour les catégories de consommateurs potentiellement fortement impactés par l'évolution des prix de l'énergie.

Sous réserve d'aboutissement des réflexions lancées, le texte pourra comprendre un dispositif de soutien aux ménages en situation de précarité, concernant toutes les énergies et élargissant ainsi les actuels tarifs sociaux du gaz et de l'électricité.

Il pourrait comprendre également des dispositions relatives aux entreprises utilisatrices intensives en énergie et soumises à la concurrence internationale, portant sur leur modalité d'approvisionnement en énergie et l'amélioration de leur efficacité énergétique.

Titre IV : Développement des énergies renouvelables

Ce titre contient les mesures relatives à la promotion du développement des énergies renouvelables électriques et thermiques. Y figurent les dispositions de toilettage de la législation et de simplification, ainsi que la clarification et l'optimisation des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables (y/c l'obligation d'achat), visant à en assurer la soutenabilité économique, et à optimiser le développement des filières et de l'emploi.

Le cadre des soutiens financiers aux énergies renouvelables sera aménagé pour élargir et adapter les modalités possibles de soutien (tarifs d'achat, primes à la production ou à l'investissement, appels d'offres...), pour permettre ensuite des mises en œuvre souples, en fonction des réflexions sur l'évolution de ces modalités de soutien et en tenant compte des nouvelles lignes directrices, que la Commission européenne devrait prochainement publier, sur les aides d'État en matière d'environnement et d'énergie. De même la question de l'auto-consommation/auto-production, qui fait actuellement l'objet de consultations, pourrait nécessiter des aménagements législatifs, au moins pour créer un cadre potentiel. Une meilleure efficacité de ces soutiens sera un des objectifs de la loi.

Des aménagements pourront être apportés dans les domaines suivants :

- organisation du renouvellement des concessions hydroélectriques, dans une vision globale des enjeux, en fonction des travaux en cours suite en particulier au dernier rapport parlementaire,
- cadre législatif des installations de production d'énergie renouvelable en mer,
- le cas échéant contrôles du respect des obligations associées aux soutiens (une mission d'inspection générale a été lancée sur ce thème).

Titre V : L'énergie nucléaire

Ce titre contient les dispositions concernant l'énergie nucléaire en tant que telle, en dehors des considérations de programmation. Ces mesures concernent en particulier :

- la sûreté nucléaire et le statut des Installations Nucléaires de Base : notamment les rapports entre le propriétaire de l'INB et son exploitant, ainsi que des questions de transparence et information du public et d'adaptation de diverses dispositions de la loi TSN (transparence et sûreté nucléaire, désormais codifiée), la possibilité d'encadrement de la sous-traitance pour des motifs de sûreté, les outils de sanction de l'ASN,
- la gestion des matières et déchets radioactifs avec notamment la question de la réversibilité du stockage CIGEO, les procédures d'autorisation de CIGEO et l'adaptation des missions de l'ANDRA, ainsi que la transposition de la directive européenne sur les déchets nucléaires,
- la gestion des charges nucléaires de long terme,
- les dispositions nécessaires à la mise en œuvre du régime international de la responsabilité civile nucléaire,
- les dispositions relatives à la mise à l'arrêt et au démantèlement des installations nucléaires,
- la sécurité des sources radioactives.

Pour des raisons de calendrier, certaines dispositions qui concernent la transposition des directives européennes sur les déchets nucléaires ou la sûreté nucléaire pourraient être détachées du projet de loi et incluses dans une loi DDADUE voire par ordonnance.

Titre VI : Mesures techniques

Ce titre contient des mesures de nature technique destinées à faciliter la transition énergétique. Elles concernent d'abord et surtout la simplification des procédures de toute nature, la mise en œuvre de dispositifs pour assurer la sécurité d'approvisionnement, les mesures concernant la qualité de l'air en rapport avec les consommations d'énergie (y inclus les transports), et un certain nombre de dispositions diverses.