

La loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique

Synthèse de la Direction générale de l'Énergie et des Matières premières

Un long processus de concertation

Cette loi est l'aboutissement d'un long processus engagé en janvier 2003 avec le Débat national sur les Energies, qui a engendré une mobilisation sans précédent autour du thème de l'énergie. Plus de 250 colloques nationaux et initiatives partenaires se sont déroulés en 2003, plus de 3 millions de fascicules sur l'énergie ont été imprimés et distribués par le Gouvernement, près de 350 000 visiteurs en 2003 sur le site Internet du débat etc.

Le Gouvernement a ensuite produit un livre blanc sur les énergies qui a suscité de nombreuses contributions dont notamment plus de 60 contributions structurées de syndicats, partis politiques, organisations professionnelles, associations etc.

Enfin, un débat sans vote a été conduit à l'Assemblée Nationale et au Sénat en mai 2004, avant que soit enfin présenté le projet de loi de programme sur les orientations de la politique énergétique.

I - Quatre grands objectifs de politique énergétique

Elle fixe quatre grands objectifs de politique énergétique française et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir :

- Contribuer à l'indépendance énergétique nationale et garantir la sécurité d'approvisionnement ;
- Assurer un prix compétitif de l'énergie ;
- Préserver la santé humaine et l'environnement, en particulier en luttant contre l'aggravation de l'effet de serre ;
- Garantir la cohésion sociale et territoriale en assurant l'accès de tous à l'énergie.

Il s'agit bien d'objectifs de long terme, qui fixent un cap à l'action de politique énergétique pour les 30 ans à venir, même si la conjoncture de prix élevés de l'énergie que nous connaissons aujourd'hui leur donne une actualité toute particulière. Pour les atteindre, quatre axes majeurs ont été définis :

- Maîtriser la demande d'énergie ;
- Diversifier le bouquet énergétique ;
- Développer la recherche et l'innovation dans le secteur de l'énergie ;
- Assurer des moyens de transport et de stockage adaptés aux besoins.

Pour cadrer les actions à conduire pour l'application de cette loi, la France se donne des objectifs chiffrés ambitieux et définit un certain nombre de programmes mobilisateurs pour les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables :

- Le soutien à un objectif international d'une division par 2 des émissions mondiales de gaz à effet de serre d'ici 2050, ce qui nécessite une division par 4 ou 5 des émissions pour les pays développés ;
- La réduction en moyenne de 2 % par an d'ici à 2015 de l'intensité énergétique finale (rapport entre la consommation d'énergie et la croissance économique) et de 2,5 % d'ici à 2030 ;
- La production de 10 % des besoins énergétiques français à partir de sources d'énergie renouvelables à l'horizon 2010 ;
 - une production intérieure d'électricité d'origine renouvelable à hauteur de 21 % de la consommation en 2010 contre 14 % actuellement, soit + 50 % ;
 - le développement des énergies renouvelables thermiques pour permettre d'ici 2010 une hausse de 50% de la production de chaleur d'origine renouvelable ;
 - l'incorporation de biocarburants et autres carburants renouvelables à hauteur de 2 % d'ici au 31 décembre 2005 et de 5,75 % d'ici au 31 décembre 2010.
- La mise en œuvre de trois plans mobilisateurs pour les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables :
 - Le plan « L'énergie pour le développement » pour étendre l'accès aux services énergétiques des populations des pays en développement ;
 - Le plan « Face sud » dans le bâtiment doit permettre l'installation de 200 000 chauffe-eau solaires et de 50 000 toits solaires par an en 2010 ;
 - Le plan « Terre Énergie » pour atteindre une économie d'importations d'au moins 10 millions de tonnes équivalent pétrole en 2010 grâce à l'apport de la biomasse pour la production de chaleur et de biocarburants.

La loi de programme sur les orientations de la politique énergétique prévoit également le maintien de l'option nucléaire en France. Le nucléaire contribue de façon décisive à atteindre trois des objectifs de la politique énergétique définis dans la loi : garantir l'indépendance énergétique nationale et la sécurité d'approvisionnement, lutter contre l'effet de serre et enfin assurer des prix de l'électricité compétitifs et réguliers.

Il importe donc, afin de garder toutes les options ouvertes pour le remplacement des centrales nucléaires actuelles, question qui se posera aux environs de 2015 de prévoir la construction d'un réacteur EPR d'ici 2012. En terme de prévention des accidents et de protection de l'environnement contre les déchets, l'EPR représente l'aboutissement de l'expérience acquise sur les parcs électronucléaires européens.

Garder l'option nucléaire ouverte en France suppose également de maintenir au meilleur niveau les compétences du constructeur nucléaire français (AREVA) et de l'exploitant et architecte ensemblier EDF. La construction d'un réacteur EPR permet d'entretenir ces compétences.

Enfin, une place toute particulière est réservée aux actions de recherche et développement sur les nouvelles technologies de l'énergie. Une stratégie nationale de recherche sera publiée par le Gouvernement et révisée tous les 5 ans. Le Gouvernement rendra compte tous les ans au parlement de la mise en œuvre de son volet relatif aux énergies renouvelables et aux économies d'énergie. Pour la mise en œuvre de ses stratégies de recherche et d'innovation, la France s'est dotée de deux agences complémentaires, l'Agence nationale de la recherche et l'Agence de l'innovation industrielle. La première consacrera dès cette année 350 millions d'euros à la recherche, dont une part substantielle sur l'énergie, la seconde consacrera cette année aussi 1 milliard d'euros au développement d'une politique ambitieuse de grands programmes industriels. Dans ce contexte de réformes portant sur l'organisation de la recherche en France, l'article 95 de la loi modernise le statut de l'IFP, qui devient un établissement public national à caractère industriel et commercial.

II - De nouvelles mesures pratiques

La loi de programme sur les orientations de la politique énergétique contient enfin de nombreuses mesures pratiques pour amorcer la réalisation des objectifs fixés. Outre la transposition des dispositions législatives de directives (Directive 2002/91/CE du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments notamment), elle met en place des outils nouveaux :

- Un dispositif de certificats d'économies d'énergie (« certificats blancs ») qui va mobiliser les acteurs du secteur énergétique vers les économies d'énergie. En sus des instruments existants (réglementation, fiscalité etc.), ce système est fondé sur la mise en place d'un marché. La demande de certificats provient des obligations d'économies d'énergie imposées aux vendeurs d'énergie. L'offre de certificats provient des entreprises ou collectivités publiques qui engageront des actions, au delà de leur activité habituelle, visant à économiser l'énergie. Le marché permettra de s'assurer que tous les acteurs potentiels sont mobilisés, pour identifier tous les gisements d'économies d'énergie les moins coûteux.
- La réaffirmation du rôle des collectivités locales qui voient leur capacité à intervenir dans le domaine de la maîtrise de l'énergie étendue. En cohérence avec l'action de l'État, les collectivités territoriales, en première ligne pour la relance d'une politique active de maîtrise de l'énergie, du fait de leur connaissance des territoires et de leur proximité avec les habitants, constituent les relais parmi les plus appréciés des citoyens. Elles sont donc un vecteur privilégié pour sensibiliser, informer sur les enjeux de la maîtrise de l'énergie et inciter à des nouveaux comportements. Elles devront également montrer l'exemple en réduisant leurs propres consommations énergétiques.
- L'importance donnée à l'information des consommateurs. La loi prévoit de renforcer l'information des consommateurs. De plus, les entreprises vendant de l'énergie ou des services énergétiques devront introduire dans leurs messages publicitaires la promotion des économies d'énergie. La sensibilisation du public et l'éducation des Français sont encouragées par la mise en œuvre de campagnes d'information pérennes et l'inclusion des problématiques énergétiques dans les programmes scolaires. Enfin, la loi prévoit l'affichage du coût complet (achat et consommation d'énergie), en euros, pour les biens mis en vente.
- Pour les énergies renouvelables, un système de garantie d'origine est créé. Pour le développement de l'hydroélectricité, première source d'électricité renouvelable en France, outre des mesures de simplification administrative, la loi favorise l'implantation d'équipements hydroélectriques destinés à turbiner le débit minimal d'eau que tout exploitant doit laisser à l'aval de ses ouvrages de retenue en faisant bénéficier l'électricité ainsi produite de l'obligation d'achat. La loi permet également de consacrer l'usage de l'eau pour le développement de la production d'énergie renouvelable, et d'inclure dans la politique de la gestion de l'eau la prise en compte des enjeux liés à la sécurité d'approvisionnement électrique. Pour l'éolien, une régulation favorable à son développement maîtrisé est mise en place. Des zones de développement de l'éolien seront définies sur proposition des collectivités concernées en tenant compte des caractéristiques locales (réseaux électriques, protection des sites et paysages). Enfin, la chaleur renouvelable n'est pas oubliée et devra faire l'objet d'une programmation pluriannuelle des investissements.
- Des mesures propres à garantir la qualité de la fourniture électrique, améliorer la sécurité des réseaux électrique et gazier, et conforter la sécurité d'approvisionnement. En particulier, tirant les leçons des difficultés d'approvisionnement en électricité rencontrées lors de la canicule de l'été 2003, la loi prévoit que le gestionnaire du réseau de transport d'électricité doit vérifier que la sécurité d'approvisionnement demeure garantie à moyen terme et alerte le ministre chargé de l'énergie des risques de déséquilibre. La Commission de régulation a vu ses pouvoirs de surveillance élargis.
- La loi crée un Conseil supérieur de l'énergie qui pourra traiter tout aussi bien des questions relatives au gaz ou à l'électricité que des enjeux de maîtrise de l'énergie et de développement des énergies renouvelables. Il sera en particulier consulté sur les textes relatifs au certificats d'économies d'énergie.

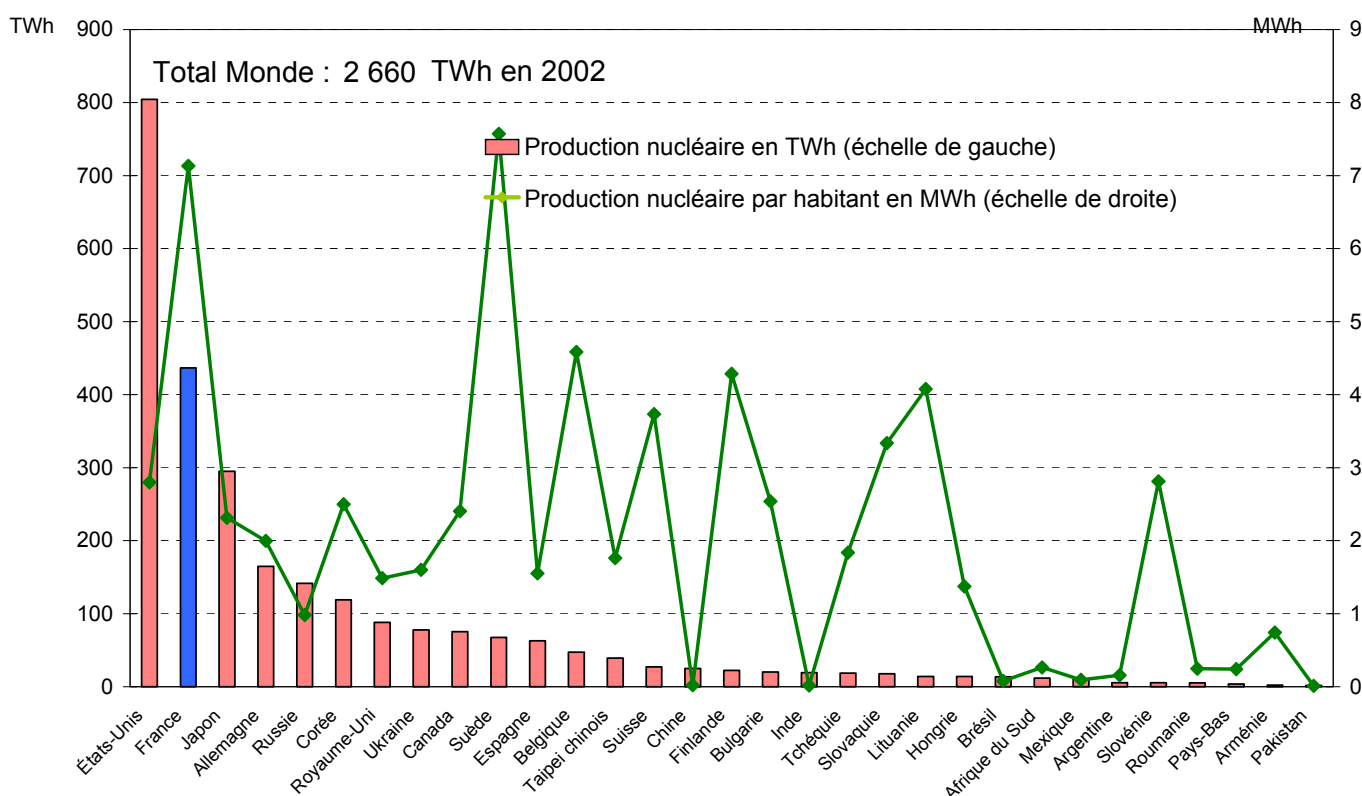
La loi prévoit enfin que toutes les dispositions relatives au droit de l'énergie seront regroupées dans un code de l'énergie, ce qui facilitera considérablement leur application, et leur appropriation par l'ensemble de nos concitoyens.

III - L'énergie en France en quelques chiffres, pour comprendre les grands objectifs fixés par la loi

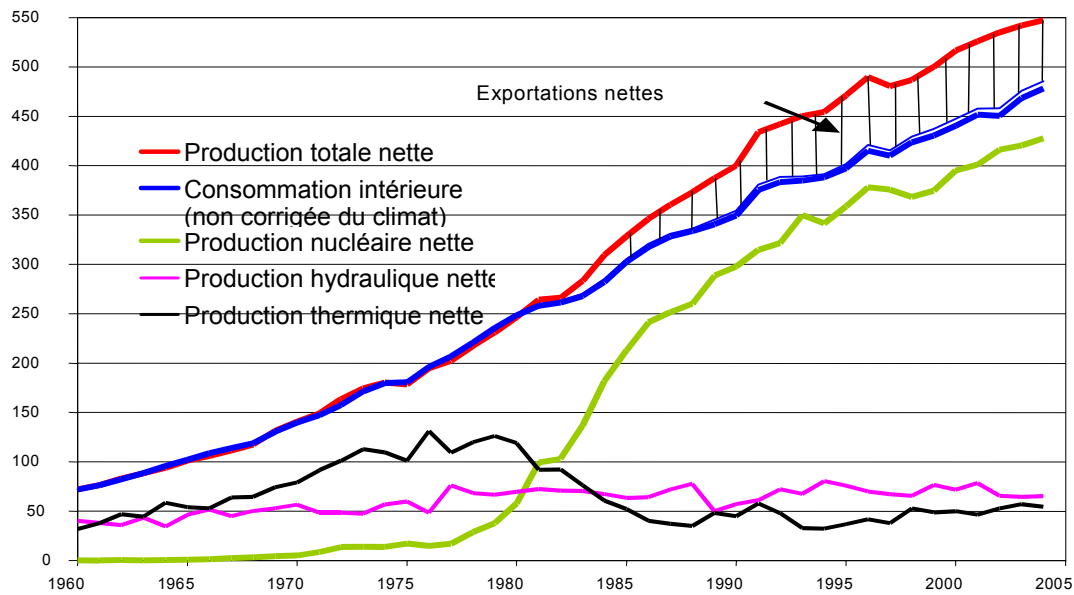
Rappel sur l'enjeu de l'énergie nucléaire en France

- La France est le 2^{ème} producteur d'électricité nucléaire au monde après les États-Unis.
- Un parc de production électrique performant : 548 TWh de production nette en 2004 : +2,3% en moyenne depuis 1990 avec la répartition suivante : 78% nucléaire, 12% hydraulique et 10% thermique classique.

Source : AIE

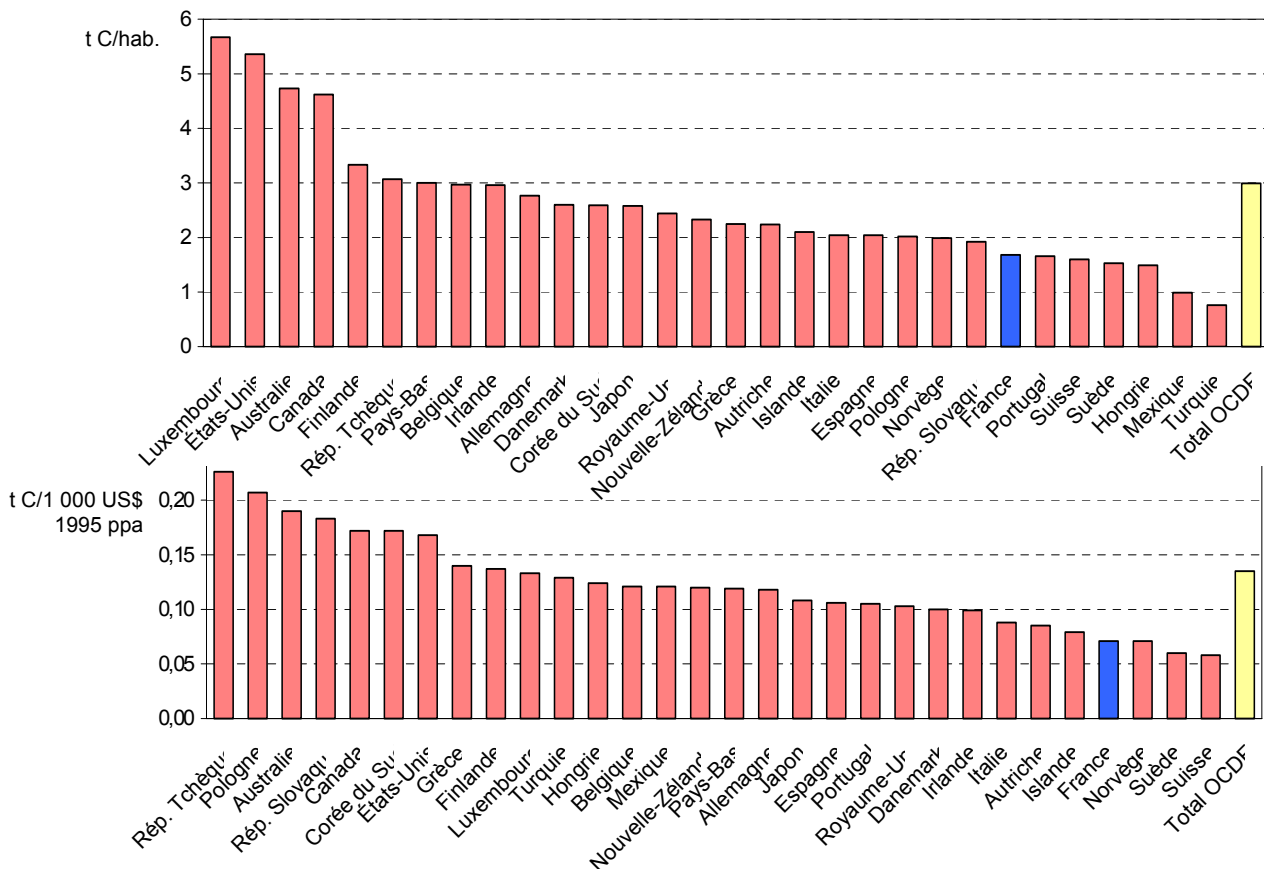


Rappel sur le bilan de l'approvisionnement électrique de la France

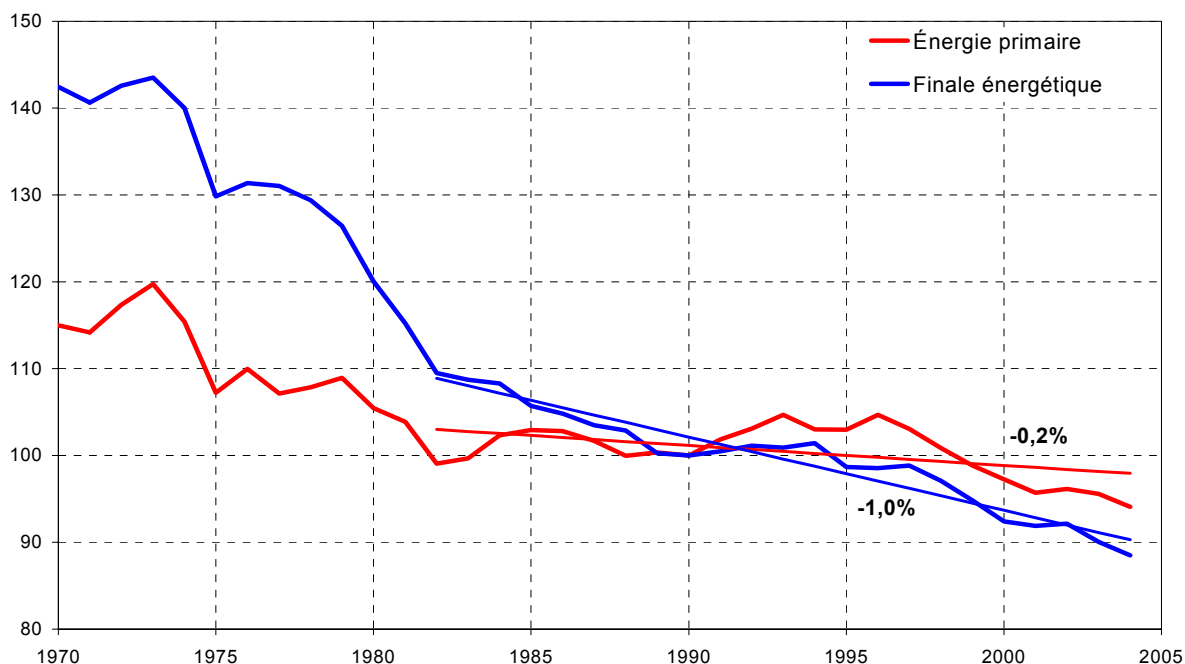


Source : Observatoire de l'Énergie

Les émissions de CO₂ par habitant et par unités de PIB dans l'OCDE (2002) (à rapprocher de l'objectif de division par quatre ou cinq des émissions de gaz à effet de serre pour les pays développés).



L'évolution de l'intensité énergétique de la France (indices base 100 en 1990) (à rapprocher des objectifs de la loi sur la réduction en moyenne de 2 % par an d'ici à 2015 de l'intensité énergétique finale (rapport entre la consommation d'énergie et la croissance économique) et de 2,5 % d'ici à 2030).

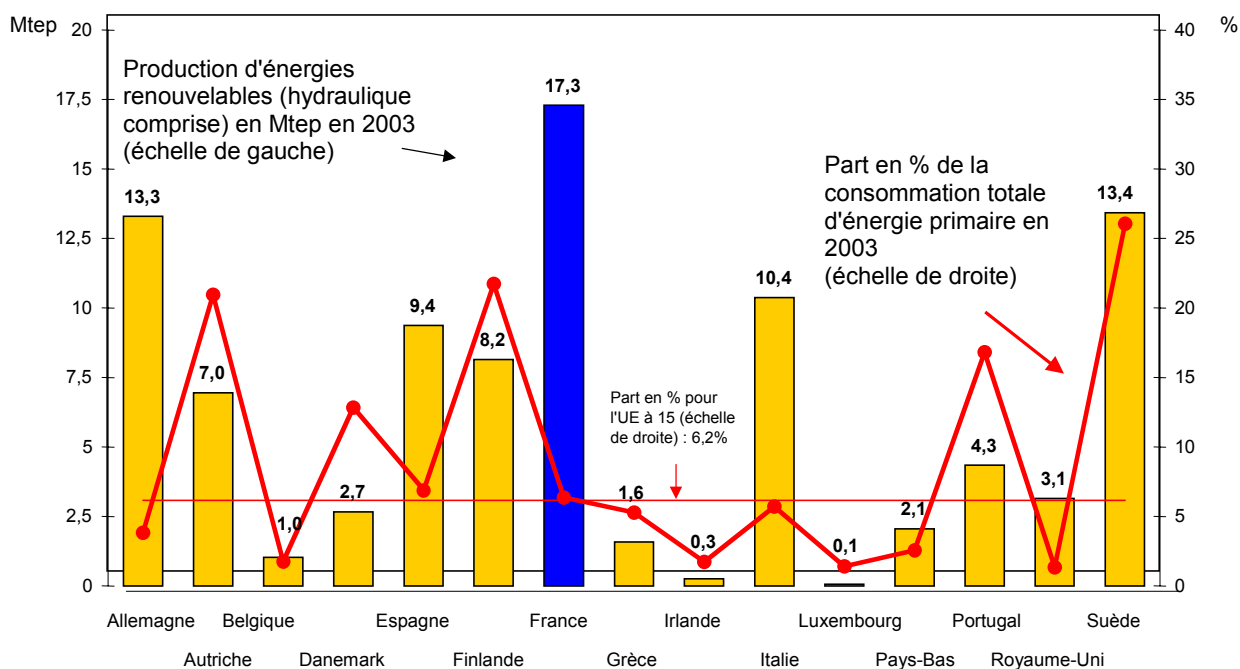


Source : Observatoire de l'Énergie

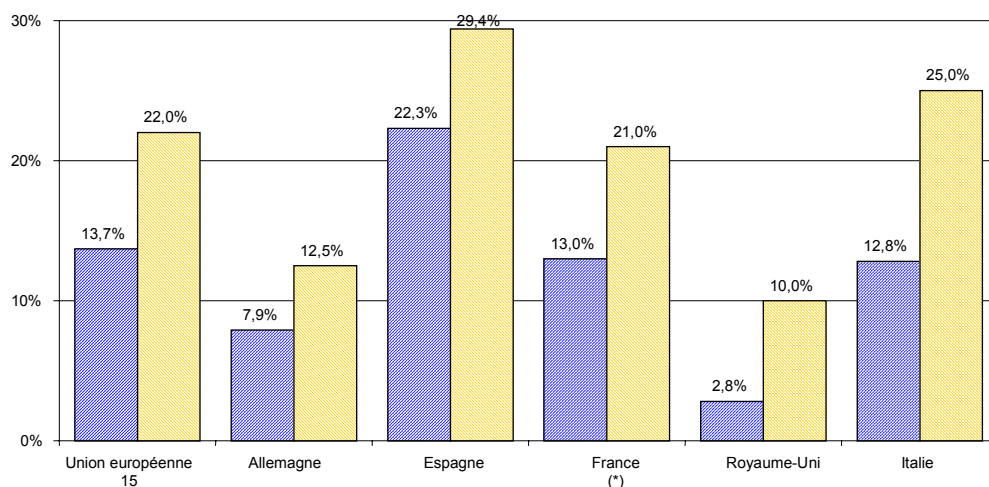
Taux d'évolutions annuels moyens :

- 1982-2004 : -0,2% pour l'intensité primaire, -1,0% pour l'intensité finale
- 1995-2004 : -1,0% pour l'intensité primaire, -1,2% pour l'intensité finale

La France est le 1^{er} pays producteur d'énergies renouvelables dans l'UE (à rapprocher de l'objectif de la loi qui prévoit la production de 10 % des besoins énergétiques français à partir de sources d'énergie renouvelables à l'horizon 2010).



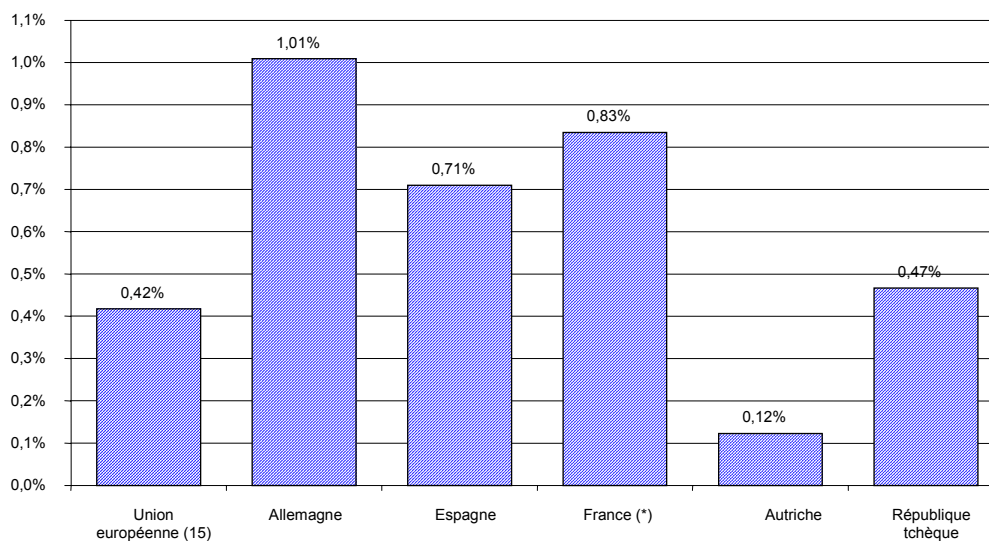
La comparaison entre la part des énergies renouvelables dans la consommation brute d'électricité en 2003 et les objectifs en 2010 (à rapprocher de l'objectif de la loi qui consiste en une production intérieure d'électricité d'origine renouvelable à hauteur de 21 % de la consommation en 2010 contre 13 % actuellement, soit + 61 %)



(*) 12,9% en 2004 / Source : Eurostat/Observatoire de l'Énergie

En 2004, la production thermique d'origine renouvelable a atteint 10,5 Mtep (source Observatoire de l'énergie), après 10,2 Mtep en 2003 et 9,7 Mtep en 2002 (à rapprocher de l'objectif de la loi qui vise le développement des énergies renouvelables thermiques pour permettre d'ici 2010 une hausse de 50% de la production de chaleur d'origine renouvelable).

La comparaison européenne de la part des biocarburants dans l'essence et le fioul domestique-gazole dans les transports routiers en 2003 (à rapprocher avec l'objectif d'incorporation de biocarburants et autres carburants renouvelables à hauteur de 2 % d'ici au 31 décembre 2005 et de 5,75 % d'ici au 31 décembre 2010).



(*) 0,84% en 2004 / Calcul en tep PCI (pouvoir calorifique inférieur)

Source : Eurostat/Observatoire de l'Énergie

Les autres pays européens n'incorporaient pas de biocarburants en 2003.