

Commission spécialisée du CNTE dédiée à la loi de transition énergétique

Séance du 20 mars 2014

Document préparatoire au point « Gouvernance nationale »

Les éléments présentés dans ce document n'ont pas fait l'objet de discussions interministérielles.

Cette note présente les orientations envisagées à ce stade en termes d'outils de stratégie et pilotage nationaux, de gouvernance nationale et de financement (gestion de la CSPE). Une note spécifique présente par ailleurs les dispositions envisagées en ce qui concerne l'action et la gouvernance territoriales.

Il est proposé au travers du projet de loi sur la transition énergétique de renforcer et ré-articuler le cadrage stratégique énergie-climat, tout en rénovant la gouvernance, autour des deux outils suivants :

- les « budgets-carbone » et la stratégie de développement bas carbone,
- une programmation pluriannuelle de l'énergie.

L'atteinte des objectifs en matière de diminution des émissions de gaz à effet de serre 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, en s'inspirant du modèle britannique. **Une stratégie de développement « bas carbone »** est associée à ces budgets. Elle se substitue à l'actuel plan climat et définit les grandes lignes des politiques, transversales et sectorielles, permettant d'atteindre les objectifs¹.

La programmation en matière d'énergie sera organisée autour d'une programmation pluriannuelle de l'énergie, PPE, elle aussi articulée autour de périodes de cinq ans. Le pilotage du mix électrique, et en premier lieu l'évolution des grandes composantes de la production, nucléaire en particulier, est intégré au cœur de cette programmation (les modalités précises sont encore en cours de définition sur ce point). Outre les trois programmations pluriannuelles actuelles (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 ses composantes sectorielles, intégreront dans leur processus d'élaboration et dans le document final, un test de soutenabilité économique et budgétaire, intégreront les questions de compétitivité et filières industrielles. Par ailleurs une PPE spécifique sera élaborée pour les zones non interconnectées, avec une déclinaison individualisée pour chaque territoire.

En termes de gouvernance, suivant une des propositions formulées par le Conseil

national du débat sur la transition énergétique, il est envisagé de créer une **instance permanente de débat et de consultation sur les questions de politique de l'énergie et du climat, dénommée Conseil d'orientation de la transition énergétique et climatique (COTEC)**. Le COTEC, dont la composition exacte serait précisée par un décret en Conseil d'État, se verrait doté en particulier d'un conseil scientifique. Une formation technique serait chargée de donner son avis sur les actes réglementaires liés au domaine de l'énergie. Il serait par ailleurs doté d'une commission chargée d'examiner et d'approuver un rapport annuel sur les comptes de l'énergie.

Les « budgets-carbone », la stratégie « bas carbone » ainsi que la PPE seront élaborés par le gouvernement, avec avis du Conseil 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.

Une autre option serait de s'appuyer sur un comité d'experts et le CNTE en tant qu'instance de débat et consultation des parties prenantes.

A. Budgets carbone et stratégie de développement bas carbone.

I Contenu proposé.

Les budgets-carbone. Ces budgets sont des plafonds d'émissions de gaz à effet de serre de la France, sur trois périodes successives de cinq ans. Ils sont construits sur la base des engagements internationaux et communautaires de la France et du choix de la trajectoire retenue pour atteindre le facteur 4. Une fois fixés, ces budgets ne sont plus modifiés, si ce n'est à des conditions restrictives fixées par la loi.

La stratégie nationale « bas carbone » ou SNBC. Visant la cohérence d'ensemble, elle comprend des orientations de long-terme (ayant vocation par exemple à être articulées avec la stratégie nationale de R&D et innovation), le cadrage économique (avec notamment des préconisations sur la valeur tutélaire du carbone et son utilisation dans les décisions publiques) et des recommandations sectorielles (métriques d'évaluation à utiliser et déclinaison des budgets-carbone par secteurs, y compris non-énergétiques), avec lesquels les différentes planifications et programmations de l'État doivent être rendues compatibles, de même que les Schémas Régionaux Climat-Air-Énergie et donc les Plans Climat-Énergie Territoriaux, ainsi que les Schémas d'Aménagement Régionaux préparés par les collectivités d'Outre-Mer).

Un processus itératif d'évaluation et d'ajustement. La mise en œuvre de la stratégie bas-carbone serait organisée autour de **deux rendez-vous en début de mandature**.

△ Durant un premier rendez-vous se concluant environ **9 mois après les élections parlementaires**, le Conseil d'Orientation de la Transition Énergétique et Climatique passerait en revue les programmations récentes de l'État, les politiques mises en œuvre et leur impact sur la trajectoire escomptée d'émissions des gaz à effet de serre. Il diagnostiquerait ainsi leur degré de cohérence avec le respect des budgets carbone déjà fixés. Enfin il produirait une analyse des causes qui ont éventuellement conduit à ne pas respecter le budget carbone couvrant la période qui s'est clos un an auparavant. A la fin de ce premier rendez-vous, le COTEC remettrait officiellement son rapport au gouvernement.

△ A l'occasion d'un deuxième rendez-vous, **se concluant dans les 18 mois suivant les élections parlementaires**, interviendrait la fixation du budget pour une nouvelle période de 5 ans

(au-delà du budget en cours et des deux budgets suivants déjà arrêtés). La stratégie nationale de développement à faible intensité carbone serait adaptée en conséquence, et si nécessaire ajustée ou renforcée pour prendre en compte les recommandations du COTEC. A la fin de ce second rendez-vous, le gouvernement présente son projet au Parlement puis arrête par décret le nouveau budget-carbone et publie la stratégie bas-carbone révisée.

L'objectif est de concilier un ordonnancement cohérent des travaux (évaluation en amont de la planification) avec une livraison rapide (environ 18 mois dans la présente proposition, ce qui est un calendrier serré compte-tenu des consultations nécessaires) du cadre stratégique pour l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre. Ainsi il pourra bien être pris en compte dans les différents travaux de planification de l'État durant la mandature (PPE, plan bâtiment, etc.).

Calendrier envisagé : il semblerait commode d'avoir un calage 2017-2021 ; 2022-2026 ; 2027-2031 ; etc. qui présente l'intérêt d'une cohérence optimisée avec les échéances du quinquennat et aussi avec nos grands engagements européens voire internationaux.

II. Approfondissements.

Le périmètre de la programmation.

Pour les émissions de gaz à effet de serre, il y aurait des avantages à distinguer le secteur couvert par le système d'échange de quotas à l'échelle européenne (ETS), les autres secteurs pour lesquels les États Membres ont pris des engagements individuels (directive sur le partage de l'effort, dite ESD) et les activités impactant l'usage des terres et leur changements (LULUCF) dont notamment la forêt.

L'initialisation du processus

En amont du processus itératif ainsi constitué, il faut prévoir les conditions de fixation du premier cycle de trois budgets carbone et de la stratégie de développement « bas-carbone ».

L'élaboration de la stratégie bas carbone devrait être achevée au mieux d'ici le printemps 2015 (prescription UE), au plus tard **fin 2015** (COP-21). Ceci suppose d'engager les travaux préparatoires assez rapidement.

La programmation des premières périodes :

La première SNBC aurait vocation à préciser les budgets carbone des trois périodes 2015-2021 ; 2022-2026 ; 2027-2031. La détermination des budgets carbone 2015-2021 serait largement conditionnée par les engagements communautaires actuels de la France, même si le système d'échange de quotas ne s'inscrit pas directement dans une logique nationale et si la France n'a pas encore d'engagement contraignant pour 2021. La fixation des budgets carbone 2022-2026 et 2027-2031 en 2015 serait l'occasion de confirmer a minima l'objectif national de « diminution de 30% de la consommation des énergies fossiles en 2030 » en faveur duquel le président de la République s'est d'ores et déjà positionné, en complément de sa proposition « d'un objectif communautaire de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 par rapport à ce qu'était la situation en 1990 ». Au cas où l'Union Européenne tarderait à fixer le cadre à 2030, une décision franco-française sur ce point dès 2015 serait particulièrement utile.

B. Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

La programmation pluriannuelle de l'énergie fusionne les documents de programmation existants (PPI électricité, PIP gaz, PIP chaleur) dans un document unique qui comporte plusieurs volets thématiques, relatifs

- ▲ à l'amélioration de l'efficacité énergétique et la baisse de la consommation d'énergie ;
- ▲ à la sécurité d'approvisionnement ;
- ▲ au soutien à l'exploitation des énergies renouvelables ;
- ▲ au développement équilibré des réseaux, du stockage de l'énergie et de la flexibilisation de la demande en énergie.

L'objectif de cette programmation énergie est triple :

- ▲ donner une vision d'ensemble sur l'évolution possible du système énergétique (description indicative) ;
- ▲ définir le cadre d'intervention de l'Etat pour réduire la consommation, soutenir le développement des énergies renouvelables, du stockage, des réseaux de transport et de distribution, de la flexibilisation de la demande ;
- ▲ définir les objectifs de sécurité d'approvisionnement et les outils nécessaires pour y parvenir.

La programmation va couvrir des périodes successives de 5 ans, en cohérence avec les périodes de la stratégie bas-carbone. Elle décrira en particulier les trajectoires cibles (exprimées en énergie et le cas échéant en puissance) pour atteindre les différents objectifs du mix énergétique. Comme aujourd'hui des appels d'offres pourront être lancés pour atteindre les objectifs de la PPE (par exemple pour le développement des énergies renouvelables).

La PPE contiendra aussi des outils de pilotage financier : l'intervention de l'Etat se fera dans le cadre de budgets maximaux de ressources publiques pour chaque période quinquennale. Ces enveloppes maximales de ressources publiques mobilisées correspondront à des plafonds d'engagements et de réalisations, qui pourront, le cas échéant, être déclinés par objectif ou par filière industrielle.

En termes d'élaboration, la PPE serait au préalable soumise à l'avis du COTEC et aux commissions des deux assemblées, en charge d'énergie, de climat et de finances.

Les zones non-interconnectées (incluant la Corse) ont des particularités qui les distinguent de la métropole continentale (coûts de production plus élevés, plus forte dépendance aux importations, plus faible taille et plus forte vulnérabilité des réseaux, profils de consommation différents,...). Pour autant, elles partagent des enjeux communs. Pour ces raisons, nous proposons que ces territoires fassent l'objet d'un document de planification distinct, mais commun à toutes les ZNI (avec une partie commune et un volet pour chaque territoire). Le contenu de ce document et les modalités de son approbation seront similaires à celui du PPE de métropole continentale.

Articulation avec la stratégie bas-carbone. La PPE aura un lien de compatibilité avec la stratégie bas-carbone. En termes de calendrier, l'élaboration de la PPE commencera à partir de l'approbation du budget carbone de la période correspondante.

Enfin, des outils de contrôle et de soutien seront adossés à ce document de programmation.

C. La réforme de la gouvernance de la CSPE, contribution au service public de l'électricité.

La réforme de la gouvernance CSPE s'articule autour de 2 objectifs principaux :

- d'une part, le **renforcement de la gouvernance dans une optique de meilleure maîtrise des charges et du rapport coûts – bénéfiques des actions engagées** ;
- et d'autre part, le **renforcement du contrôle du dispositif par le Parlement**.

1. Renforcer la gouvernance de la CSPE

Pour renforcer le pilotage et le contrôle du dispositif, il est proposé de **doter la CSPE d'un comité de gestion**, qui aura pour mission la supervision de la CSPE afin de permettre le suivi **des engagements pris, des charges de service public et de la contribution**.

Il associerait, en plus des représentants des ministères concernés (énergie, économie, budget), de la Cour des Comptes, de la Commission de l'énergie ainsi que des personnalités qualifiées.

Ce comité de gestion se verra confier les missions suivantes :

- Suivi et comptabilité des engagements (jusqu'à la fin de leur période) revus chaque semestre et détermination de scénarios d'évolution de ces engagements à 5 ans ;
- Suivi de la contribution, avec chaque année, la détermination de scénarios d'évolution à moyen terme ;
- Obligation de consultation avant toute mesure du gouvernement impactant la CSPE, sur les programmes prévisionnels d'appels d'offres, et possibilité d'émettre un avis sur toute question concernant la CSPE ;
- Droit de proposition en cas de dérapage des engagements (par exemple lié aux évolutions des prix de marché, ou hausse des demandes de raccordement).

Ce conseil pourra s'appuyer sur un secrétariat, qui sera défini par décret, en même temps que les modalités de désignation des membres et de fonctionnement du comité.

2. Renforcer le contrôle du Parlement

Des réflexions sont en cours, en particulier avec la Direction du Budget, pour définir la nature des documents prévisionnels qui pourraient être présentés au Parlement pour information, voire décision, dans le cadre des processus des lois de finances, sur le suivi des engagements pluriannuels de la CSPE.

Annexe 1 : ébauche de plan de la stratégie « bas-carbone »

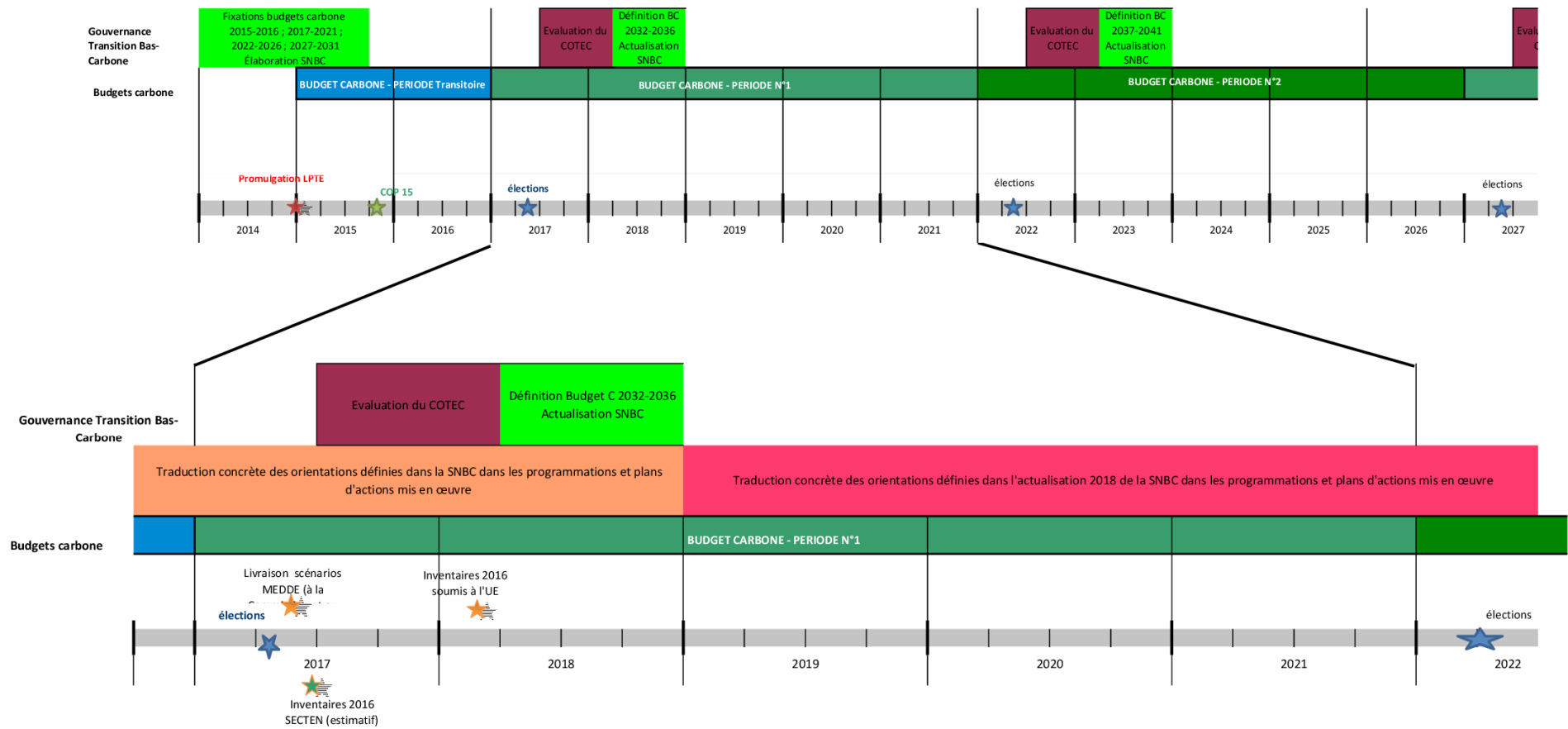
Les scénarios support des budgets carbone

- 1 D'où vient-on, où peut-on aller ?
 - 1.1 Le chemin déjà parcouru. *Analyse des principaux facteurs expliquant l'évolution des émissions passées et enseignements pour la réduction des émissions à l'horizon 2050 (en temps long, donc en tenant compte des évolutions intervenues dans les années 80,...)*
 - 1.2 Prospective. *Diversité des visions du futur. Exploitation des scénarios du DNTE, des trajectoires sectorielles retenues par le comité trajectoire, évocation séparée de scénarios hors facteur 4, ...*
- 2 Le projet de la France. *« scénario retenu » pour respecter les budgets carbone, déclinaison sectorielle*
 - 2.1 Orientations décidées et options qui demeurent ouvertes pour l'avenir.
 - 2.2 La trajectoire retenue et les budgets carbone. *La traduction en chiffres. Donner des exemples. Expliciter les conséquences dans la gestion des budgets carbone de la nécessaire distinction entre l'ETS, l'UTCF et les autres activités.*
 - 2.3 Déclinaison par grands secteurs : *consommation énergétique des bâtiments, du transport, industrie, production énergétique, agriculture, forêt, autres espaces.*
 - 2.4 Temporalité et perspective des retours sur investissements

Feuille de route de la transition vers une économie bas-carbone

- 3 Recommandations de politique publique :
 - 3.1 Valeur tutélaire du carbone *Les chiffres, leur portée, leurs limites, leur mise à jour, leur utilisation pratique par les acteurs publics (évaluation ex-ante des investissements publics, élaboration et pilotage des instruments économiques, fiscalité, ...)*
 - 3.2 Recommandations sectorielles. *(bâtiment, transport, industrie, tertiaire, agriculture, déchets, UTCF², information/communication,...).*
 - 3.3 Boîte à outils d'évaluation *des politiques et investissements contribuant significativement à la politique d'atténuation. (horizons temporels à considérer – par exemple considérer systématiquement la portée de long terme –, recommandations pour la prise en compte des effets d'aubaine, effets rebonds, effets croisés, ...). Coordination du suivi des investissements publics.*
- 4 Points de vigilance :
 - 4.1 *Prise en compte des aléas économiques. Aléa de la conjoncture économique, aléa de la nature et de l'ambition des politiques menées par nos compétiteurs internationaux, aléas de la maturité des nouvelles technologies. Privilégier la robustesse à l'optimisation fine, privilégier les options présentant d'autres co-bénéfices,... - évoquer CSC à titre d'exemple ? -*
 - 4.2 *Enjeux sociaux, redistributifs et d'équité (en France, au niveau international)*
 - 4.3 *Evolution des comportements (résistances au changement, effets rebond,...)*
 - 4.4 *Émissions de la consommation. Bien illustrer la complexité des émissions importées, le croisement des responsabilités, les enjeux commerciaux et politiques, les différents pas de temps à prendre en compte.*
 - 4.5 *Relation avec les autres enjeux environnementaux (beaucoup de synergies et co-bénéfices, quelques points de vigilance, leurs modalités de gestion à différentes échelles – durabilité des biocarburants, de la biomasse, intégration environnementale des énergies renouvelables)*
- 5 Mise en œuvre de la stratégie bas-carbone
 - 5.1 *Portée juridique des budgets carbone et de leur déclinaison sectorielle. Prise en compte de la stratégie bas-carbone dans les autres planifications et programmations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics.*
 - 5.2 *Indicateurs de suivi de la mise en œuvre de la stratégie*
 - 5.3 *Répartition des responsabilités (responsabilités dans la mise en œuvre des différentes recommandations, périmètre de l'évaluation du COTEC,...)*

Annexe 2 : chronogramme illustratif de la SNBC



18 mars 2014