Projet de loi relatif à la transition énergétique, présentation synthétique et exposé des motifs

jeudi 7 août 2014

Sommaire de cet article

- [Les huit chapitres du projet de loi \(présentés par le ministère du Développement \(...\)\)](#)
- [Exposé des motifs de la loi](#)

Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte (...) présenté au nom de M. Manuel Valls, Premier ministre, par Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 juillet 2014

Les huit chapitres du projet de loi (présentés par le ministère du Développement durable)

1.

Définir les objectifs communs pour réussir la transition énergétique, renforcer l'indépendance énergétique de la France et lutter contre le réchauffement climatique, réduire la facture énergétique de la France, assurer la sécurité d'approvisionnement, diminuer les émissions de gaz à effet de serre et le recours aux énergies fossiles.

2.

Rénover les bâtiments pour économiser l'énergie, faire baisser les factures et créer des emplois, accélérer la rénovation énergétique, renforcer les performances des constructions nouvelles, maîtriser la consommation et développer les territoires à énergie positive.

3.

Développer les transports propres pour améliorer la qualité de l'air et protéger la santé, développer les transports propres, renforcer les moyens de lutte contre la pollution de l'air, protéger notre santé et notre environnement, réduire notre dépendance aux hydrocarbures et préserver notre pouvoir d'achat.

4.

Lutter contre les gaspillages et promouvoir l'économie circulaire de la conception des produits à leur recyclage, faire évoluer nos modes de production, de distribution et de consommation, impulser une nouvelle politique industrielle, économiser nos ressources pour réduire notre impact environnemental.

5.

Favoriser les énergies renouvelables pour diversifier notre mix énergétique et valoriser les ressources de nos territoires, multiplier par deux, d'ici 15 ans, la part de la production d'énergies renouvelables grâce à la réforme des modes de soutien, au financement participatif, à la rénovation de la gestion des concessions hydroélectriques, aux simplifications administratives et aux appels d'offres

6.

Renforcer la sûreté nucléaire et l'information des citoyens, renforcer l'information des riverains et les missions de l'autorité de sûreté nucléaire.

7.

Simplifier et clarifier les procédures pour gagner en efficacité et en compétitivité, ajuster le droit en vigueur pour faciliter les projets (énergies renouvelables, réseaux), pour clarifier les cadres économiques et tarifaires afin de sécuriser les investissements.

8.

Donner aux citoyens, aux entreprises, aux territoires et à l'État le pouvoir d'agir ensemble, déterminer et conduire la politique énergétique de la France par une stratégie bas carbone sur 15 ans revue tous les cinq ans, une programmation pluri-annuelle de l'énergie, un pilotage dynamique de la production d'électricité, une organisation et une facilitation de l'action territoriale, des outils de soutien aux personnes en situation de précarité énergétique.

- Source : www.developpement-durable.gouv.fr/Segolene-Royal-presente-le-projet.html

Exposé des motifs de la loi

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi fixe les objectifs, trace le cadre et met en place les outils nécessaires à la construction par toutes les forces vives de la nation – citoyens, entreprises, territoires, pouvoirs publics – d'un nouveau modèle énergétique français plus diversifié, plus équilibré, plus sûr et plus participatif.

Il vise à engager le pays tout entier dans la voie d'une croissance verte créatrice de richesses, d'emplois durables et de progrès.

Une croissance qui lutte contre le réchauffement climatique, combat le chômage et réduit la facture énergétique de la France, qui s'élève à près de 70 milliards d'euros au détriment de notre balance commerciale et de nos finances publiques.

Une croissance non prédatrice qui protège la biosphère et nous permet de vivre en harmonie avec ses écosystèmes dont nous sommes partie intégrante.

Une croissance qui valorise de nouvelles technologies et permet de conquérir de nouveaux marchés dans le domaine des énergies renouvelables et des transports propres.

Une croissance porteuse de compétitivité pour nos entreprises et favorable à l'essor d'une économie collaborative.

Une croissance qui protège la santé des Français en améliorant la qualité de l'air et leur rend le pouvoir d'achat en économisant l'énergie dans le logement et les transports.

Une croissance qui améliore la vie quotidienne de chacun, ici et maintenant.

Ce texte exprime la conviction que la France dispose de puissants atouts pour réussir une mutation énergétique qui n'est pas une contrainte à subir mais une chance à saisir.

Elle peut, en effet, s'appuyer sur l'excellence de ses scientifiques, sur les savoir-faire de très nombreux professionnels, sur le dynamisme de ses entrepreneurs et de ses filières industrielles d'avenir pour affermir sa souveraineté et sécuriser ses approvisionnements, pour développer des activités nouvelles et des emplois non délocalisables.

Le projet de loi entend valoriser pleinement ces deux gisements majeurs d'innovations, de performances économiques, d'emplois et de qualité de vie que sont les économies d'énergies – de la rénovation des bâtiments et des logements aux transports propres et à l'économie circulaire – et le développement des énergies renouvelables (éoliennes, solaires, géothermiques, hydrauliques, marines, issues de la biomasse) pour lesquelles la France est richement dotée par la diversité de sa géographie terrestre et l'étendue de son domaine maritime, dans l'Hexagone et dans les outre-mer.

Il organise donc les conditions de gains d'efficacité énergétique aujourd'hui à notre portée et de l'essor d'énergies propres qui réduiront les charges financières de la nation et des ménages, ainsi que l'impact

environnemental et sanitaire des énergies fossiles importées, lourdement émettrices de gaz à effet de serre.

Tels sont les deux piliers fondamentaux sur lesquels il repose.

Il part du constat que le mouvement est déjà engagé dans les territoires où de nombreuses initiatives et réalisations préfigurent la dynamique que la loi va amplifier et accélérer.

Cette loi dont le projet est soumis au Parlement pour qu'à travers leurs représentants, les Français décident de choix à la fois porteurs de résultats à court terme et bénéfiques à plus long terme, est une loi d'action et de mobilisation.

Elle tire les leçons des avancées législatives qui l'ont précédée afin de donner sa pleine efficacité opérationnelle à une transition énergétique d'ampleur, positive et concrète, dont le temps est venu.

Ce projet donne force de loi à la feuille de route tracée par le Président de la République lors de la Conférence environnementale de 2013, dont le Premier ministre a rappelé l'importance lors de sa déclaration de politique générale devant l'Assemblée.

Ses dispositions ont été nourries par un dialogue renforcé avec toutes les parties prenantes dont le Grenelle de l'Environnement et le Débat national sur la transition énergétique ont été initialement deux temps forts. Ce dialogue s'est prolongé et approfondi dans le cadre, notamment, du Conseil national de la transition écologique et des Conférences environnementales annuelles. Il a été renforcé dans les dernières semaines de finalisation de ce texte afin de tenir compte des préoccupations exprimées à cette occasion par les différents acteurs de l'évolution du modèle énergétique français. Dimension forte de l'élaboration de ce projet, ce dialogue se poursuivra après le vote de la loi pour en suivre la mise en œuvre.

C'est une loi d'ambition et de pragmatisme qui est soumise au Parlement.

Une loi qui privilégie, sur un sujet d'intérêt général, la mise en mouvement de tous et les convergences positives scellées dans l'action.

Une loi qui opte pour la clarté, la simplicité et la stabilité des règles.

Une loi d'incitation qui préfère lever des obstacles plutôt qu'alourdir des contraintes, qui fait confiance à la capacité d'initiative des Français, à la créativité de nos chercheurs et à l'inventivité de nos entreprises, grandes et petites, qu'elle entend encourager, accompagner et libérer.

C'est aussi une loi qui tire les conséquences du potentiel démocratique, populaire et fédérateur inhérent aux énergies renouvelables de proximité, présentes dans tous les territoires et sources d'activités non délocalisables, en donnant aux citoyens, aux collectivités territoriales et à tous les opérateurs économiques locaux de nouvelles possibilités de s'impliquer et d'agir ensemble dans le cadre d'une stratégie nationale cohérente dont l'État est garant.

C'est une loi qui assume l'héritage des grandes réalisations énergétiques de la France pour en ouvrir un nouveau chapitre, adapté au temps présent, afin que nous puissions tous bénéficier pour les décennies à venir, sans risque de pénurie ou de dépendance exclusive, d'une énergie plus propre, plus sûre et la moins chère possible.

Le choix fait par ce texte n'est pas d'opposer les énergies les unes aux autres mais de construire un nouvel équilibre fondé sur la complémentarité de nos sources d'approvisionnement et de fournir un cadre à leur évolution concomitante.

Enfin, le nouveau modèle énergétique français est non seulement une source majeure de création d'emplois nouveaux mais un formidable accélérateur de l'évolution des métiers, dans tous les secteurs de la production d'énergies, du bâtiment, des transports et de l'industrie en général car toutes les branches ont un surcroît de compétitivité à gagner en économisant de l'énergie et en innovant.

I. - L'essor de nouvelles énergies, moteur de l'histoire

L'histoire de l'humanité est depuis bien longtemps indissociable de la maîtrise de nouvelles sources d'énergies, puisées dans la nature et porteuses à chaque étape de grands changements et de pouvoirs inédits de transformation du monde.

Il en a résulté d'immenses progrès économiques, sociaux et culturels, bien des conflits aussi. Il en a résulté également, on le mesure davantage de nos jours, des risques découlant de l'exploitation intensive de notre planète dont les gisements ne sont pas inépuisables et dont l'environnement, entendu comme ce qui nous lie et nous relie à un ensemble plus vaste, est vulnérable à notre empreinte.

À l'origine des grandes transformations économiques qui ont scandé notre histoire, modifié l'organisation des activités productives, transformé nos sociétés, initié des aventures hardies et sans cesse élargi le champ des possibles : l'énergie, toujours l'énergie, ou plus exactement des systèmes énergétiques successifs, parfois objets de controverses en leur temps, qui ont à chaque étape affirmé leur prééminence en s'alliant avec de nouveaux réseaux de communication.

L'énergie est cette force économiquement vitale, cette force en action qui irrigue toutes nos activités à la manière du sang qui circule dans les tissus et alimente les cellules, cependant que nos systèmes de communication, matériels et immatériels, gèrent à la manière d'un système nerveux sa production et son acheminement, ses circulations, ses aiguillages et sa distribution.

Aujourd'hui comme à plusieurs reprises dans notre histoire passée, un nouveau paradigme énergétique porteur d'un modèle de développement économiquement, écologiquement et socialement prometteur émerge, annonciateur d'une possible 3e révolution industrielle qui tire parti, à l'ère des réseaux intelligents et interconnectés, des énergies de flux plutôt que des énergies de stock et de toutes les potentialités qu'offre leur combinaison avec les technologies d'information et de communication nées d'Internet.

II. - Renouer avec le volontarisme énergétique de la France

À plusieurs reprises, les choix énergétiques de la France l'ont aidée à se redresser et à faire face à l'adversité. Ce volontarisme est, bien plus que l'adhésion, forcément variable avec le temps, à telle ou telle source privilégiée d'énergie, constitutif de notre identité énergétique.

Alors que le pays était à reconstruire au sortir de la deuxième guerre mondiale, le Conseil National de la Résistance a fait de l'énergie un levier majeur de son redressement économique et du rétablissement de sa souveraineté nationale.

Combat pour la production charbonnière, reconstruction des centrales électriques, recherche de nouvelles sources d'énergie, extension des réseaux de distribution du gaz et de l'électricité, service public de l'énergie, création de puissantes entreprises publiques, édification de grands barrages et développement de la production pétrolière : les « 30 Glorieuses » sont filles de ce volontarisme et d'investissements massifs dans l'énergie.

Confrontée au premier choc pétrolier de 1973, qui avait multiplié par quatre le prix du brut et révélé la vulnérabilité de notre économie dépendante du pétrole, la France lança un programme nucléaire d'une ampleur et d'une rapidité inégalées dans le monde. Ce fut le choix, lui aussi volontariste, de doter le pays d'un vaste parc nucléaire pour sécuriser ses approvisionnements (sans, d'ailleurs, que le Parlement soit à l'époque appelé à en voter ni le principe ni le dimensionnement) : plus d'une quarantaine de réacteurs en dix ans.

À notre tour d'appliquer aux possibilités de notre temps le même volontarisme.

Le monde change, la France, son économie et sa société ont besoin d'une nouvelle frontière, d'un nouvel élan et d'un nouveau type de progrès.

Être fidèles à notre histoire, c'est avoir le courage de définir, avec nos connaissances et nos moyens d'aujourd'hui, une trajectoire et une architecture énergétiques plus efficaces dans le contexte actuel et pour l'avenir.

Il s'agit aussi de lier solidement ensemble ces trois dimensions complémentaires d'un nouveau modèle énergétique français : le dynamisme économique, condition des créations d'emplois, la responsabilité écologique, car aujourd'hui nous savons ce qu'il en coûte et en coûterait plus encore de ne pas agir, la justice sociale, car l'énergie n'est pas un but en soi mais doit servir à améliorer la vie de chacun et à arracher à la précarité énergétique ceux qui en font aujourd'hui les frais au prix fort, du fait de leurs faibles revenus et de logements qui sont souvent de véritables « passoires énergétiques ».

C'est pourquoi, il nous faut aujourd'hui renouer avec le meilleur de notre histoire énergétique : une volonté forte et des résultats concrets.

Les engagements européens et internationaux que la France a pris ainsi que les objectifs ambitieux qu'elle se fixe à elle-même en matière de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre, de maîtrise de sa consommation énergétique et de part croissante des énergies vertes ne sont pas un boulet mais une puissante et salubre incitation à devenir un pays d'excellence environnementale et énergétique, à déployer sans perdre de temps tous nos talents pour engranger des bénéfices rapides et construire un avenir qui ne se réduise pas à ce qui vient après le présent mais fasse, en mieux, la différence.

III. - Économiser l'énergie : le grand chantier du bâtiment pour créer des emplois et faire baisser les factures

Les économies d'énergie sont l'un des deux piliers majeurs du projet de loi et du nouveau modèle énergétique français dont elle est porteuse : l'énergie la moins chère est celle qu'on ne consomme pas.

Le secteur du bâtiment, premier consommateur d'énergie, devant les transports et l'industrie, et fort émetteur de gaz à effet de serre, représente un gisement prioritaire d'économies d'énergie et de créations d'emplois dont l'ampleur justifie un puissant effort d'incitation et d'accompagnement des ménages et des professionnels.

C'est tout l'enjeu de la rénovation et de l'isolation thermique des bâtiments et des logements existants, du renforcement des performances énergétiques des constructions nouvelles, des réseaux intelligents qui permettront à chacun de piloter en connaissance de cause sa consommation et du développement des territoires à énergie positive, c'est-à-dire capables de produire, à partir de sources renouvelables, autant voire plus d'énergie que celle dont ils ont besoin.

Le projet de loi mobilise les outils techniques, juridiques et financiers nécessaires à une accélération rapide et une amplification massive de ce grand chantier qui doit notamment permettre de rénover 500 000 logements par an d'ici 2017, en stimulant conjointement la demande et l'offre de travaux, en accompagnant les ménages, les collectivités territoriales, les entreprises et les professionnels du bâtiment.

Il s'appuie sur un diagnostic très largement partagé.

C'est pourquoi le texte soumis au Parlement, s'inspirant des expérimentations, des réalisations exemplaires et des résultats obtenus par les nombreux territoires qui soutiennent activement l'isolation des bâtiments et l'éco-construction, vise à inscrire durablement la performance énergétique dans le secteur de la construction et à donner un puissant coup d'accélérateur à la rénovation énergétique des logements en rendant les travaux nécessaires pratiquement et financièrement accessibles à chacun.

Pour les ménages, c'est la possibilité de réduire très fortement leurs factures, de gagner du pouvoir d'achat et du confort.

Pour les propriétaires, c'est la possibilité de réaliser des investissements qui valorisent leur patrimoine immobilier.

Pour les collectivités territoriales, c'est la possibilité de récupérer des marges de manœuvre financières.

Pour le secteur du bâtiment, filière essentielle mais fragile, ce sont de nouveaux débouchés sur un marché dynamisé et la possibilité de créer des milliers d'emplois durables dans tous les métiers qui concourent à la maîtrise de l'énergie.

Ce projet de loi crée donc les conditions d'un nouvel élan pour le secteur du bâtiment, pour la mise en place des formations, initiales et continues, qui permettront aux artisans et aux PME d'acquérir ou d'actualiser les compétences et les qualifications nécessaires au renforcement de savoir-faire de qualité et au développement d'emplois nouveaux non délocalisables.

Réussir la transition énergétique, c'est aussi réussir cette transition professionnelle.

Le texte soumis au Parlement a fait l'objet, sur toutes ces questions, d'une concertation renforcée avec les représentants du secteur.

IV. - Développer les énergies renouvelables en valorisant les ressources de tous nos territoires

Les énergies renouvelables sont le deuxième pilier de ce projet de loi et leur potentiel est immense.

Notre pays bénéficie, dans l'Hexagone et dans les outre-mer, d'atouts considérables pour devenir un grand producteur d'énergies propres, à l'échelle européenne et mondiale.

La France dispose du premier potentiel agricole européen et du troisième potentiel forestier.

Elle est la deuxième puissance maritime mondiale, après les États-Unis, avec un vaste domaine de 11 millions de km².

Elle est aussi, après l'Allemagne et grâce à son hydro-électricité, le second producteur européen d'énergies renouvelables.

Chacun de ses territoires dispose de ressources variées qui doivent être valorisées pour que le développement massif des énergies vertes, aujourd'hui à notre portée, engage activement notre pays dans l'après-pétrole, garantisse son indépendance et équilibre son modèle énergétique.

Tirer pleinement parti de ces avantages suppose une action publique volontariste et une forte impulsion dont le texte soumis au Parlement trace les perspectives et structure le cadre.

Il donne force de loi aux objectifs ambitieux que la France s'est fixés pour 2030 et, à plus court terme, pour 2020, en cohérence avec le choix fait par l'Union européenne de porter à cette échéance la part des énergies renouvelables à 20 % de sa consommation totale.

Les énergies renouvelables, qui représentaient en 2012 14 % de notre consommation d'énergie, doivent atteindre une proportion de 23 % en 2020 puis de 32 % en 2030.

Les énergies éoliennes (terrestre et maritime), solaire et hydraulique doivent fournir à ces dates 27 % puis 40 % de notre électricité, soit deux fois plus qu'aujourd'hui.

De même, 33 % puis 38 % de la chaleur que nous consommons devra provenir de sources renouvelables (biomasse, valorisation des déchets, géothermie), parallèlement à l'extension des réseaux de chaleur et de co-génération.

Les biocarburants, en particulier ceux de nouvelle génération, l'hydrogène et les biogaz devront couvrir 10,5 % puis 15 % de nos besoins dans les transports individuels et collectifs (en même temps que le déploiement des véhicules électriques hâtera, lui aussi, notre affranchissement des énergies fossiles).

Ce texte vise donc à mobiliser tous les acteurs, publics et privés, de cette montée en puissance.

Il simplifie les procédures et stabilise les règles pour accélérer l'émergence de solides filières industrielles d'avenir, compétitives et créatrices d'emploi, car les entreprises ont besoin de visibilité pour innover et investir.

Il y a là, pour notre pays, un enjeu économique majeur et la possibilité de montrer en vraie grandeur l'excellence technologique française.

Accélérer le développement massif des énergies renouvelables, c'est aussi lier étroitement le local et le global.

C'est assumer notre part de responsabilité climatique pour en faire le levier d'une politique industrielle de haut niveau technologique et d'une croissance verte riche en emplois nouveaux.

Le présent projet de loi vise donc à sécuriser les conditions de l'expansion des énergies renouvelables et à en réduire les coûts afin de faciliter leur déploiement et leur diffusion.

Ses dispositions permettent la généralisation des démarches les plus novatrices et les plus efficaces déjà mises en œuvre dans nombre de territoires urbains et ruraux.

Dans l'éventail des énergies renouvelables, certaines sont, dans l'immédiat, plus mûres que d'autres, technologiquement et économiquement. Toutes méritent d'être épaulées avec le souci d'optimiser les soutiens publics car aucune porte ne doit être fermée ni aux innovations scientifiques et technologiques à venir, ni au potentiel économique et social de telle ou telle ressource renouvelable.

L'avenir, en effet, n'est pas à la domination d'une ou deux filières mais à la complémentarité de sources d'énergie diversifiées et à la flexibilité de leur utilisation, facilitées par des réseaux intelligents et communicants.

Le présent projet de loi vise également à armer la France pour la compétition mondiale et à lui permettre de devenir sans tarder une grande puissance écologique.

V. - Vers une démocratie énergétique participative

Le développement local des énergies renouvelables et des réseaux de communication est propice à l'émergence de projets citoyens dont la nature varie selon le degré d'implication des habitants et des collectivités territoriales dans leur conception, leur pilotage et leur financement.

Cela va des démarches de financement participatif sur Internet, pour lesquelles les procédures relatives aux offres au public de titres financiers ont été partiellement allégées en mai 2014, à des projets portés par une forte mobilisation locale, élaborés et co-pilotés par des citoyens, des collectivités et des acteurs économiques de proximité, comme il s'en développe un grand nombre dans des pays européens tels que le Danemark, l'Allemagne ou la Belgique.

Ces projets témoignent d'une volonté de démocratiser les enjeux énergétiques locaux et d'en partager la maîtrise afin de veiller à leurs retombées positives pour un territoire, ses habitants, ses emplois et ses entreprises.

C'est pourquoi le projet de loi prévoit d'ouvrir un droit à l'expérimentation locale, de mettre à la disposition de tous les citoyens les données relatives à la politique énergétique, de permettre aux collectivités territoriales de participer au capital d'une société par actions simplifiées (SAS) et de faciliter l'intervention des coopératives citoyennes dans la production d'énergies renouvelables.

VI. - Une loi fruit d'un dialogue au long cours

Les orientations du présent projet de loi doivent beaucoup aux débats au long cours menés avec l'ensemble des parties prenantes qui ont été forces actives de proposition.

Les dernières semaines ont été mises à profit pour renforcer ces échanges et répondre ainsi à l'attente très clairement exprimée par les ONG, les associations, les filières industrielles et les territoires.

Ce dialogue en toute franchise a permis de mutualiser les informations, de croiser les diagnostics, de confronter et souvent de rapprocher les points de vue, de tourner le dos à une conception verticale de l'élaboration des politiques publiques confisquée par quelques experts et décideurs, de faire le choix de la transparence et d'une co-construction des orientations à mettre en œuvre qui n'efface pas toutes les différences d'approche, voire les attentes inconciliables, mais respecte tous les acteurs et privilégie ce qui peut les fédérer et les mettre ensemble en mouvement.

Le Grenelle de l'Environnement a été, à cet égard, un moment initial d'une vraie richesse.

Durant l'année 2013, un grand débat national sur la transition énergétique a été lancé par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Près de 200 000 citoyens y ont participé au fil de plusieurs mois d'échanges dans des groupes de travail et de réunions publiques dans les régions, dans l'Hexagone et outre-mer, dont la synthèse a été très éclairante.

La mise en place, en septembre 2012, de la Conférence environnementale, rendez-vous annuel présidé par le Chef de l'État qui a, lors de celle tenue en septembre 2013, détaillé les objectifs auxquels le présent projet vise notamment à donner force de loi, a créé un cadre propice à la poursuite et à l'approfondissement de ce dialogue, également mené dans différentes instances consultatives dont le Conseil économique, social et environnemental et le Conseil national pour la transition écologique qui ont émis leurs avis motivés sur ce texte.

Les travaux menés sous l'égide des deux Assemblées ont été également très stimulants et utiles à l'élaboration de ce texte.

- Source : www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl2188.asp