

Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de Programme fixant les Orientations de la Politique Energétique

Le projet de loi d'orientation sur l'énergie, devenu projet de loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, a été voté définitivement le 23 juin 2005 par l'Assemblée Nationale et le Sénat.

Cette loi comporte 110 articles et une annexe.

Quatre axes majeurs ont été définis :

1. Maîtriser la demande d'énergie.
2. Diversifier le bouquet énergétique de la France.
3. Développer la recherche et l'innovation dans le secteur de l'énergie.
4. Assurer des moyens de transport et de stockage de l'énergie adaptés aux besoins.

Cette loi de programme a été déférée au Conseil Constitutionnel qui, dans une décision n° 2005-516 du 7 juillet 2005, a considéré qu'elle n'était pas contraire à la Constitution.

Sommaire

I. Contexte d'adoption de la loi	1
II. Contenu.....	2
III. En savoir plus.....	8

I. Contexte d'adoption de la loi

A un moment où le prix du pétrole atteignait des niveaux historiques et où le thermomètre franchissait à nouveau le seuil de la canicule, assurer une sécurité d'approvisionnement, garantir un prix compétitif de l'énergie, lutter contre l'effet de serre étaient, plus que jamais, des impératifs économiques, sociaux et écologiques.

Déposé le 5 mai 2004 sur le bureau de l'Assemblée nationale, le projet de loi d'orientation sur l'énergie comportait 13 articles.

Il visait à la fois à définir les grandes orientations de la politique énergétique de la France et à compléter la législation actuelle par des mesures dans les domaines de la maîtrise de l'énergie, des énergies renouvelables et de la qualité du réseau de transport et de distribution d'électricité.

Les orientations figuraient dans un rapport annexé qu'approuvait l'article 1^{er} du projet.

Au Parlement, le texte s'est gonflé (passant de 13 à 110 articles) et a changé d'intitulé (devenant « loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique »).

Par ailleurs, la plus grande partie des orientations initialement contenues dans le rapport annexé est remontée dans le corps même du texte.

Définitivement adoptée le 23 juin 2005, après deux lectures par chaque assemblée et réunion de la Commission mixte paritaire, la loi a fait l'objet, le 29 juin, d'un recours formé par plus de soixante députés. Dix articles étaient contestés.

Le Conseil Constitutionnel, par une décision du 7 juillet 2005, a définitivement validé ce texte.

II. Contenu de la loi.

1. La Stratégie Énergétique nationale : Titre 1er.

L'article 1^{er} de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique rappelle que *la politique énergétique (française) repose sur un service public de l'énergie.*

L'article 1^{er} précise ensuite que *cette politique vise à :*

- *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.*

Les articles suivants de la loi définissent les quatre axes de la politique énergétique française :

- Article 3 : *le premier axe de la politique énergétique est de **maîtriser la demande d'énergie** afin de porter le rythme annuel de baisse de l'intensité énergétique finale à 2 % dès 2015 et à 2,5 % d'ici à 2030.*
- Article 4 : *le deuxième axe de la politique énergétique est de diversifier le bouquet énergétique de la France (notons ici que l'option nucléaire est maintenue).*
- Article 5 : *le troisième axe de la politique énergétique est de **développer la recherche dans le secteur de l'énergie.***
- Article 6 : *le quatrième axe de la politique énergétique vise à **assurer des moyens de transport et de stockage de l'énergie adaptés aux besoins.***

Enfin, la loi met en œuvre trois plans mobilisateurs pour les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables :

- L'article 11 concerne le Plan « L'énergie pour le développement ».
Ce Plan, mis en place par les ministres chargés de la coopération et de l'énergie, *doit mobiliser et coordonner les moyens nécessaires pour étendre l'accès aux services énergétiques des populations des pays en développement.*
- L'article 12 concerne le Plan « Face-Sud ».
Ce Plan, mis en place par les ministres chargés de l'énergie et du logement, *doit assurer la promotion et la diffusion des énergies renouvelables dans le bâtiment, pour y renforcer les apports thermiques et électriques naturels.*
Ce Plan assure la mobilisation des moyens nécessaires pour atteindre un objectif d'installation de 200 000 chauffe-eau solaires et de 50 000 toits solaires par an en 2010.
- L'article 13 concerne le Plan « Terre-Energie ».
Ce Plan, mis en place par les ministres chargés de l'énergie et de l'agriculture, *doit mobiliser les moyens nécessaires pour atteindre un objectif d'une économie d'importations d'au moins 10 millions de tonnes d'équivalent pétrole en 2010 grâce à l'apport de la biomasse pour la production de chaleur et de carburants.*
A cet effet, le Plan doit favoriser la production, la promotion et la diffusion des biocarburants dans les transports.

2. La Maîtrise de la Demande d'Énergie : Titre II.

- Les Certificats d'Économies d'Énergie : Chapitre 1^{er}.

Concernant la maîtrise de la demande d'énergie, la principale innovation du texte consiste en l'instauration des certificats d'économie d'énergie.

Les principaux distributeurs d'énergie - les "obligés" - vont devoir acquérir un volume donné de certificats d'économie d'énergie, *soit en réalisant directement ou indirectement* (en incitant leurs clients à réaliser des économies d'énergie, sur présentation des factures) *des économies d'énergie, soit en acquérant des certificats d'économies d'énergie* (auprès d'autres personnes morales en disposant).

A défaut, ils devront acquitter une pénalité libératoire auprès du Trésor Public.

- Dispositions relatives aux Collectivités Territoriales : Chapitre II¹.

Le rôle des collectivités territoriales en matière de promotion de la maîtrise de la demande d'énergie est étendu :

Outre les actions tendant à réduire la consommation d'énergie de leurs services, les collectivités territoriales développent, directement ou en partenariat (notamment avec l'ADEME), des politiques d'incitation aux économies d'énergie.

Etant également responsables de l'organisation des transports, elles intègrent dans leur politique de déplacements, en particulier dans les Plan de Déplacements Urbains, la nécessité de réduire les consommations d'énergie liées aux transports.

En matière de promotion des énergies renouvelables, les collectivités peuvent favoriser le recours à ces sources de production, notamment par des dispositions d'urbanisme, ainsi que participer à la planification de l'implantation d'éoliennes.

- La Maîtrise de l'Énergie dans les Bâtiments : Chapitre III.

Notons, outre la promotion des énergies renouvelables dans le bâtiment, notamment par la mise en place du Plan « Face-Sud ² », que l'article 26 intègre la notion de « performance énergétique » dans le Code de la Construction et de l'Habitat.

- L'Information des Consommateurs : Chapitre IV.

La loi prévoit, *pour les biens mis en vente, l'affichage de l'évaluation du coût complet, tenant compte de leur consommation en énergie et de leur coût à l'achat.*

¹ Voir également l'Annexe, Paragraphe I, Sous-Paragraphe A.

² Voir page 2.

3. Les Energies Renouvelables : Titre III.

- Dispositions Relatives à l'Urbanisme : Chapitre Ier.

La loi complète le Code de l'Urbanisme afin de favoriser la performance énergétique et les énergies renouvelables dans l'habitat.

Ainsi, l'article 30 précise que *le dépassement du coefficient d'occupation des sols est autorisé, dans la limite de 20 %, et dans le respect des autres règles du Plan Local d'Urbanisme, pour les constructions remplissant des critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable.*

De plus, l'article 31 de la loi complète l'article L. 123-1 du Code de l'Urbanisme relatif aux objectifs du Plan Local d'Urbanisme (PLU) par un alinéa 14 pour que dorénavant le PLU vise à *recommander l'utilisation des énergies renouvelables pour l'approvisionnement énergétique des constructions neuves, en fonction des caractéristiques de ces constructions, sous réserve de la protection des sites et des paysages.*

- Les Energies Renouvelables Electriques : Chapitre II.

L'éolien.

Le texte souhaite faire « davantage et mieux d'éolien » :

Davantage d'éolien.

Le texte se donne pour **objectif de porter de 13 à 21 % la part des énergies renouvelables dans la production électrique d'ici 2010.**

Pour cela, le texte supprime notamment le plafond de 12 mégawatts qui limitait la taille des parcs et conduisait à une dispersion des mâts.

Mieux d'éolien.

_ L'article 37 :

Article 37 I :

L'article 37 I supprime le système actuel, avec une période transitoire de deux ans, dans lequel tout parc éolien autorisé bénéficie du tarif d'achat si sa capacité de production est égale ou inférieure à 12 mégawatts.

Electricité De France était tenu de conclure, si les producteurs intéressés en faisaient la demande, un contrat pour l'achat de l'électricité produite sur le territoire national par les installations dont la puissance installée par site de production n'excédait pas 12 mégawatts, qui utilisaient des énergies renouvelables, lorsque ces installations ne pouvaient trouver des clients éligibles dans des conditions économiques raisonnables au regard du degré d'ouverture du marché national de l'électricité (article 10 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000).

Liée à la puissance, cette obligation ne l'était pas à la localisation.

L'article 37 inverse le système actuel qui régit les éoliennes en supprimant toute condition liée à la puissance, mais **en réservant l'obligation d'achat aux installations implantées dans une « zone de développement de l'énergie éolienne »**.

Article 37 II :

*Désormais, des **zones de développement de l'éolien** (seront) définies par le préfet du département en fonction de leur potentiel éolien, des possibilités de raccordement aux réseaux électriques et de la protection des paysages, des monuments historiques et des sites remarquables et protégés.*

Elles sont proposées par la ou les communes dont tout ou partie du territoire est compris dans le périmètre proposé ou par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, sous réserve de l'accord de la ou des communes membres dont tout ou partie du territoire est compris dans le périmètre proposé.

La proposition de zones de développement de l'éolien en précise le périmètre et définit la puissance installée minimale et maximale des installations produisant de l'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent pouvant bénéficier du rachat de la production d'électricité.

Le Préfet doit se prononcer dans les six mois suivant réception de la proposition, après avis de la Commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites et des communes limitrophes à celles dont tout ou partie du territoire est compris dans la zone de développement de l'éolien.

Cet article 37, qui réforme le régime des éoliennes, avait fait l'objet de plusieurs griefs présentés devant le Conseil Constitutionnel.

Aucun d'entre eux n'a été retenu.

L'article 40 :

Il subordonne l'installation d'éoliennes « off shore » à la constitution de garanties financières dès le début de leur construction.

Cette situation particulière se justifie, pour le Conseil Constitutionnel, par la difficulté et le coût du démantèlement d'un équipement implanté sur le domaine public maritime, ainsi que par les risques qu'il présenterait pour les activités marines s'il était laissé à l'abandon après la fin de son exploitation.

L'hydroélectricité.

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.

- Les Energies Renouvelables Thermiques : Chapitre III.

Le texte souhaite développer les énergies renouvelables thermiques pour permettre d'ici 2010 une hausse de **50 % de la production de chaleur d'origine renouvelable (solaire, bois, biomasse, géothermie)**.

4. L'équilibre et la qualité des réseaux de transport et de distribution de l'électricité : Titre IV.

- 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.

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.

- Le rôle de surveillance de la Commission de régulation de l'énergie élargi.

- L'égalisation des conditions de concurrence intracommunautaire.

L'article 58 égalise les conditions de concurrence intracommunautaire :

- entre l'électricité « verte » produite et consommée en France, d'une part, et celle importée d'autres Etats membres de l'Union européenne, d'autre part.
- entre l'électricité verte exportée de France vers un autre pays membre de l'Union européenne, d'une part, et celle produite et consommée dans ce pays, d'autre part.

A cet effet, le consommateur final d'énergie verte importée se verra remboursé de la part de la « contribution au service public de l'électricité » (destinée à compenser les charges de service public incombant aux distributeurs d'électricité) correspondant à l'obligation d'acquies de l'électricité verte.

Réciproquement, les producteurs d'électricité verte français exportant vers un autre pays membre de l'Union européenne seront taxés selon un calcul analogue, afin de compenser le poids des aides nationales accordées à la production de cette électricité.

L'article 58 se borne à rétablir les conditions de concurrence au sein de l'Union Européenne en remboursant les consommateurs d'électricité verte importée, à due concurrence de la part de la contribution au service public de l'électricité correspondant au soutien financier à l'énergie renouvelable ou à la cogénération, et en taxant, à due concurrence de cette même part, les exportateurs d'énergie verte.

5. Dispositions diverses : Titre V.

- Mise en place d'un double plafonnement de la contribution pour le service public de l'électricité en faveur des entreprises électro-intensives.

L'article 67 plafonne à 0,5 % de la valeur ajoutée le montant dû, au titre de la « contribution au service public de l'électricité », par toute société industrielle consommant plus de 7 gigawattheures d'électricité³.

Le Conseil Constitutionnel a admis le plafonnement de l'impôt dû par une entreprise dès lors que ce mécanisme :

Poursuit un but légitime (le Conseil Constitutionnel estimant que c'était le cas ici).

Est fondé sur des critères objectifs et rationnels au regard de ce but.

- Modernisation du Statut de l'Institut Français du Pétrole (IFP).

L'article 95 de la loi modernise le statut de l'Institut Français du Pétrole, qui devient un établissement public national à caractère industriel et commercial.

- Création d'un Conseil Supérieur de l'Energie.

Il 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.

- Un Code de l'Energie.

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. En savoir plus...

Sites Internet :

- Le site du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie :
<http://www.industrie.gouv.fr/energie/politiqu/synthese-loi-13-7-05.htm>
- Le site de Legifrance, le service public de la diffusion du droit :
www.legifrance.gouv.fr
- Le site du Conseil Constitutionnel :
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/ccc19/jurisp516.pdf>

³ Ce plafonnement en proportion de la valeur ajoutée s'applique sans préjudice du plafonnement en valeur absolue fixé à 500 000 euros par le I de l'article 5 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

Rédaction :

Agence Régionale Pour l'Environnement

Site Internet : www.arpe-paca.org

Centre de Veille Juridique Environnementale

Gunnel FIDENTI // Hélène VIOLET

Adresse : Parc de la Duranne // Avenue Léon Foucault // Immeuble Le Levant // BP 432 000 //

13591 Aix-en-Provence Cedex 3.

Téléphone : 04.88.71.90.08

Email : g.fidenti@arpe-paca.org