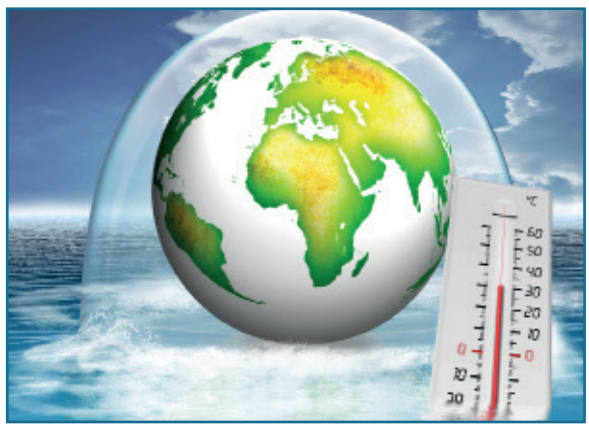




## Fiche pédagogique

# PPE ET SNBC : DEUX PILIERS POUR L'ÉNERGIE ET LE CLIMAT



Issues de la loi de Transition Énergétique relative à la Croissance Verte (LTECV) de 2015, la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE) et la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC) sont les outils de planification de la transition écologique en France prenant la forme de décrets, ces deux documents ont des missions distinctes : la SNBC planifie la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), tandis que la PPE programme plus spécifiquement la politique énergétique du pays. L'OIE revient sur la façon dont ces documents orientent la politique énergétique et climatique de la France.



# STRATÉGIE NATIONALE BAS CARBONE : LE PILIER CLIMATIQUE

## Le budget carbone de la France

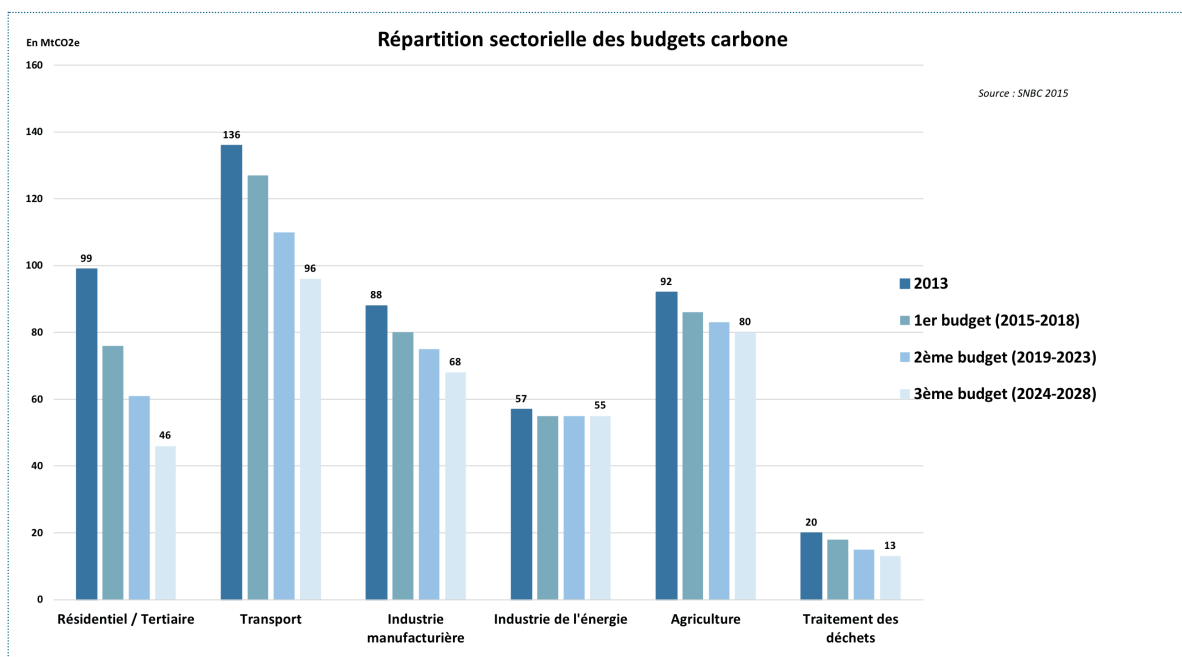
La SNBC est un document de programmation dont la mission est de définir « la marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions soutenables sur le plan économique à moyen et long termes »<sup>1</sup>. Elle prend la forme d'un décret dans lequel figure également la valeur tutélaire du carbone<sup>2</sup>. **Pour atteindre ses objectifs, elle fixe la trajectoire de réduction des émissions de GES que doit respecter la France, en indiquant notamment une quantité maximale émise, selon une logique de budget carbone.** Les mesures issues de la SNBC ne doivent pas conduire à substituer des émissions en France par des émissions

à l'étranger (risque de fuite de carbone). La SNBC doit être prise en compte par l'Etat et les collectivités territoriales dans les plans ayant des incidences significatives sur leurs émissions de GES.

**Les budgets carbone sont fixés par périodes successives de 4 à 5 années et sont déclinés à titre indicatif par grands domaines d'activités :** transports, bâtiments résidentiels-tertiaires, industrie manufacturière, agriculture, industries de l'énergie et de traitement des déchets. La SNBC de 2015<sup>3</sup> avait ainsi fixé des objectifs de réduction d'émissions de GES à court et moyen terme (- 27% à l'horizon du 3<sup>ème</sup> budget-carbone par rapport à 2013), pour s'inscrire dans un objectif de long terme d'atteinte du facteur 4 en 2050 (- 75% par

rapport à 1990) Au regard de l'objectif affiché de neutralité carbone en 2050, il est probable que l'ambition sera renforcée sur les budgets carbone qui paraîtront lors de la prochaine SNBC.

Les émissions comptabilisées dans ces budgets carbone sont celles notifiées par la France à la Commission européenne et aux Nations unies dans le cadre de ses engagements climatiques. Elles incluent les émissions métropolitaines et de certains territoires ultramarins (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Saint-Martin et Mayotte), mais excluent celles produites les soutes internationales (transport aérien et maritime international).



## Un processus d'élaboration transverse

Le processus d'élaboration de la SNBC prend en compte l'avis rendu par le Comité d'experts pour la transition énergétique<sup>4</sup>. Le gouvernement organise alors des consultations et établit un rapport qui évalue les impacts environnementaux, sociaux et économiques du budget-carbone, notamment sur la compétitivité des entreprises. La nouvelle stratégie bas carbone ainsi établie est présentée au

Conseil national de la transition écologique et au Comité d'expert pour la transition énergétique précité. Elle doit ensuite être présentée sans délai aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat en charge de l'environnement et de l'énergie.

Une révision simplifiée de la SNBC peut être réalisée pour corriger des erreurs factuelles ou incohérences, mettre en compatibilité la répartition sectorielle indicative des

budgets carbonés et les orientations avec les engagements européens et internationaux de la France, ou mettre à jour les indicateurs de suivi de la mise en œuvre de la stratégie. La SNBC révisée est alors transmise pour information aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de l'énergie et de l'environnement et au Conseil national de la transition écologique, avant d'être adoptée par décret.

1. Article L. 222-1 B du code de l'environnement

2. Voir OIE, Quels prix pour le carbone, novembre 2018

3. Décret n° 2015-1491 du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone

4. La composition et le rôle du comité d'expert pour la transition énergétique sont précisés à l'article L. 145-1 du code de l'énergie. Ce dernier est composé de moins de dix membres, tous nommés en fonction de leurs compétences. Ces membres exercent leur fonction à titre gratuit, ne peuvent la cumuler ni avec toute fonction d'agent public exerçant une responsabilité de contrôle ou de décision dans le secteur de l'énergie, ni avec la détention, directe ou indirecte, d'intérêts dans une entreprise du secteur de l'énergie.



# PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DE L'ÉNERGIE :

## LE PILIER ÉNERGETIQUE

### Qu'est-ce que la PPE ?

La PPE est un document de planification, présenté sous la forme d'un décret, de la politique énergétique du pays, réalisé tous les 5 ans. Créée par l'article 176 de la LTECV de 2015, elle doit établir « les priorités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental »<sup>5</sup>. La PPE planifie deux périodes de cinq ans, la seconde période devant présenter une fourchette d'options hautes et basses sur chaque thématique afin d'intégrer les incertitudes inhérentes à la réalisation d'un document de long terme.

### Plusieurs PPE

La Corse, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, La Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon et les îles Wallis et Futuna<sup>6</sup> font l'objet de PPE distinctes et spécifiques. Ces documents doivent ainsi contenir, en plus des volets équivalents à ceux de la PPE métropolitaine, des objectifs en matière de déploiement de véhicules à faibles émissions dans les flottes de véhicules publics<sup>7</sup>. Dans ces collectivités, à l'exception de la Corse et de Wallis et Futuna, ces documents tiennent lieu de volet énergie des SRCAE.

Les autres Zones Non Interconnectées, à l'exception de Saint Martin et Saint Barthélemy, font l'objet d'un volet annexe à la PPE métropolitaine.

La PPE repose sur des scénarios de besoins énergétiques. **Devant être compatible avec la SNBC, elle définit les mesures à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs climatiques fixés tout en garantissant la sécurité d'approvisionnement du pays pour chaque source d'énergie (pétrole, gaz, uranium, etc.) et la compétitivité du prix de l'énergie.** Ainsi, elle fixe des objectifs quantitatifs, différenciés par filière industrielle et/ou par zone géographique, et indique, à titre indicatif, l'enveloppe maximale de ressources publiques à allouer pour les atteindre.

La PPE est donc un exercice de modélisation des systèmes énergétiques futurs en fonction des estimations des consommations énergétiques de la

décennie à venir. A ce titre, elle prend en compte les évolutions croisées de la démographie, de la situation macro-économique, des avancées réalisées en matière d'efficacité énergétique, ainsi que la balance commerciale du pays.

Une étude d'impact est intégrée à la PPE afin de d'évaluer son impact économique, social et environnemental. Les conséquences sur le développement des réseaux, les prix de l'énergie, la soutenabilité des finances publiques figurent également dans cette étude.

### Quels objectifs la PPE poursuit-elle ?

La PPE doit permettre l'atteinte des objectifs de politique énergétique du pays indiqués aux articles L. 100-1, L. 100-2 et L. 100-4 du code de l'énergie. Parmi ces objectifs : la sécurité d'approvisionnement, le maintien d'un prix compétitif de l'énergie, la lutte contre la précarité énergétique, ou encore l'émergence de filières industrielles françaises pourvoyeuses d'emplois. En plus de ces objectifs techniques, économiques et sociaux, la PPE doit poursuivre les objectifs environnementaux suivants, fixés par la LTECV :

- La réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 ;
- La réduction de la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012, en visant un objectif intermédiaire de 20 % en 2030 ;
- La réduction de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles de 30 % en 2030 par rapport à l'année de référence 2012 ;
- Diversifier le mix électrique en portant la part du nucléaire à 50 % à l'horizon 2025 et la part des énergies renouvelables à 40 % en 2030.

### Les 6 volets de la PPE

Ces différents objectifs se retrouvent dans les 6 volets de la PPE :

#### 1. Sécurité d'approvisionnement

Ce volet définit, pour chaque système énergétique (électricité, gaz, pétrole), les critères garantissant la sécurité

d'approvisionnement nationale. En particulier concernant l'électricité, le critère de défaillance doit être indiqué. Il est actuellement fixé à 3 heures par année en moyenne<sup>8</sup>. Un inventaire des besoins d'importations en énergies primaires (énergies fossiles, uranium, bois) ainsi qu'en électricité figure également dans ce volet.

#### 2. Amélioration de l'efficacité énergétique

L'amélioration de l'efficacité énergétique et une baisse des consommations d'énergies primaires, en particulier d'énergies fossiles, sont prévues dans ce volet. Afin d'atteindre cette réduction, des priorités de substitution de consommation d'une énergie à l'autre peuvent être identifiées. Enfin les « priorités de baisse de la consommation d'énergie fossile par type d'énergie en fonction du facteur d'émission de gaz à effet de serre de chacune »<sup>9</sup> sont à indiquer.

#### 3. Développement des énergies renouvelables

Le développement des énergies renouvelables et de récupération est ici prévu avec des objectifs quantitatifs exprimés par filière industrielle et éventuellement par zone géographique (dans ce cas, les ressources identifiées par les SRADDET<sup>10</sup> doivent être prises en compte). L'enveloppe indicative des ressources budgétaires de l'Etat, à la fois par objectif et par filière industrielle, utilisée pour soutenir ces objectifs doit aussi être inscrite en engagement et en réalisation.

#### 4. Développement des réseaux

Dans ce volet, le développement des réseaux est mis en regard dans ce volet, avec celui du stockage, de la transformation des énergies et du pilotage de la demande d'énergie afin d'optimiser le fonctionnement et les coûts. A ce titre, la croissance de la production locale d'électricité, les réseaux intelligents et l'autoproduction d'électricité sont à favoriser. Les interactions entre les réseaux d'électricité et de gaz figurent également dans cette partie de la PPE.

5. Article L. 141-1 du code de l'énergie

6. Voir OIE, La transition énergétique et les caractéristiques des Zones Non Interconnectées, septembre 2017

7. En application des articles L. 224-7 et L. 224-8 du code de l'énergie

8. Article D. 141-12-6 du code de l'énergie (qui ne précise cependant pas de définition claire de la notion de défaillance)

9. Article L. 141-2 du code de l'énergie

10. Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires



## 5. Compétitivité des prix de l'énergie

Ce volet présente les politiques publiques mises en œuvre pour réduire le coût de l'énergie. Il veille à préserver le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises françaises, en particulier celles exposées à la concurrence internationale.

## 6. Emploi

Les compétences professionnelles et leur adaptation aux nouveaux besoins sont exposées dans ce volet, notamment au moyen de la présentation des enjeux de développement des filières industrielles.

### Comment la PPE est-elle élaborée et validée ?

Une consultation du Conseil supérieur de l'énergie, du Comité d'experts pour la transition énergétique, de l'Autorité environnementale ainsi que du Conseil national de la transition écologique est réalisée par le gouvernement avant la publication de la PPE. Elle est également soumise aux dispositions relatives à la participation du public prévues par le code de l'environnement pour les plans et programmes<sup>11</sup>. A ce titre, elle doit faire l'objet d'un débat public lors de son élaboration, et le décret doit être mis en consultation publique avant signature. Du fait de ce processus, long et complexe, l'élaboration de la PPE s'étale sur une période d'une à deux années, et mobilise un grand nombre d'acteurs (administration, associations professionnelles et syndicales, organisations environnementales, industriels, etc.).

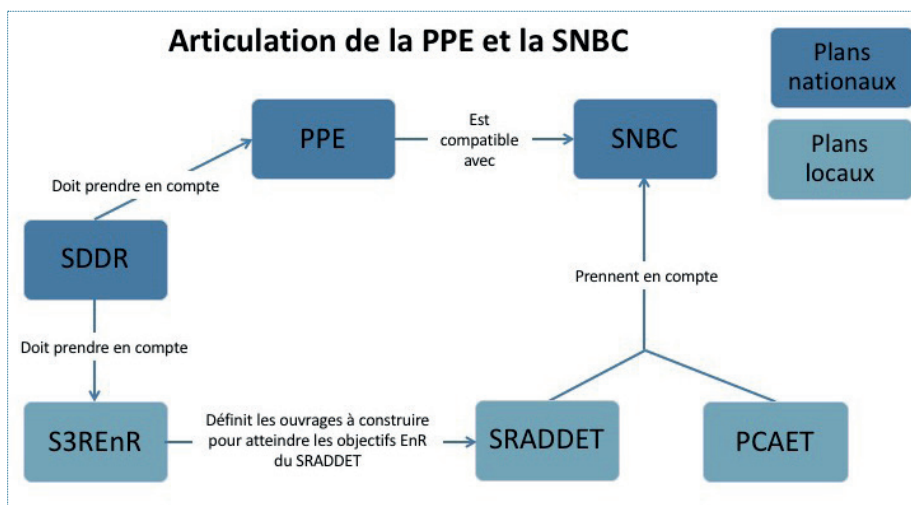
### Impact de la PPE sur le financement des nouveaux moyens électriques

Les choix effectués dans le cadre de la PPE, notamment ceux concernant la composition du mix électrique, ont des conséquences sur le financement des énergies renouvelables (EnR) et donc sur le budget de l'Etat. En effet, l'article L. 311-10 du code de l'énergie dispose que l'Etat mette en œuvre des dispositifs de soutien financier (appels d'offres ou guichet ouvert), pour rattraper le retard éventuel pris en matière de développement d'une filière par rapport aux objectifs de la PPE.

Aussi, le décret PPE est accompagné de plusieurs rapports détaillant un calendrier pluriannuel des appels d'offres pour l'attribution de soutiens financiers. Ce calendrier est essentiel : il donne aux industriels la visibilité qui leur permettra

### La SNBC et la PPE : la contribution française à l'Union de l'Énergie

En application du règlement européen sur la gouvernance de l'Union de l'Énergie, l'ensemble des Etats membres doivent soumettre un projet de plan de programmation énergie climat avant le 31 décembre 2018. La Commission devra alors rendre un avis avant le 30 juin 2019, pour une publication de la version finale de ces plans avant la fin de l'année 2019. Ces plans doivent porter sur les cinq thématiques de l'union de l'énergie, à savoir décarbonation, efficacité énergétique, sécurité énergétique, marché intérieur de l'énergie, ainsi que recherche, innovation et compétitivité. Des points d'avancement des trajectoires pour les énergies renouvelables sont prévus en 2022, 2025 et 2027 afin d'atteindre l'objectif de 32 % d'EnR en 2030. Dans le cas où un Etat membre devait prendre du retard, des mécanismes de rattrapage sont également inscrits dans le règlement. La PPE et la SNBC, prévues en 2015, ont permis à la France de prendre de l'avance sur cette obligation européenne.



**PCAET** : Plan Climat Air Énergie Territorial

**SRADDET** : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires

**S3REnR** : Schéma Régional de Raccordement au Réseau des Énergies Renouvelables<sup>12</sup>

**SDDR** : Schéma Décennal de Développement des Réseaux

de déclencher les investissements dans les filières. Ces derniers peuvent en outre anticiper des investissements, permettant ainsi une baisse du coût des installations et générant des emplois.

Afin de cadrer le financement des EnR par l'Etat sur le long terme, la vision prévisionnelle des Charges de service public de l'électricité (CSPE) utilise la trajectoire d'essor des EnR fixée par la PPE. Cette évaluation, réalisée chaque année par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), établit un bilan des charges de l'année passée, fait le point sur l'avancement de l'année en cours, et détermine les charges prévisibles pour l'année à venir. Depuis 2017, le soutien au développement des EnR est intégré au budget de l'Etat via le compte d'affectation spéciale transition énergétique (CAS TE)<sup>13</sup>.

Le volume du CAS TE est fixé chaque année par la loi de finances.

### Cas de l'exploitant de plus d'un tiers des moyens de production du pays

L'exploitant de plus d'un tiers des moyens de production du pays<sup>14</sup> doit établir un plan stratégique<sup>15</sup> présentant les actions qu'il s'engage à mettre en œuvre pour respecter les objectifs de sécurité d'approvisionnement et de diversification de la production d'électricité fixés par la PPE. Ce plan est soumis à l'approbation de la CRE et un suivi annuel est réalisé devant les commissions permanentes du Parlement chargées de l'énergie, du développement durable et des finances. Il est à noter qu'un commissaire du gouvernement peut s'opposer à un investissement qui ne serait pas cohérent avec ceux prévus dans le plan stratégique<sup>16</sup>.

11. Article L. 121-8 du code de l'environnement

12. OIE, Les différents schémas de planification des réseaux électriques, juillet 2018

13. OIE, Le soutien financier aux énergies renouvelables en pleine transition, juillet 2018

14. En 2018 seul EDF est soumise à cette contrainte

15. Article L311-5-7 du code de l'énergie

16. Ibidem : Si cette opposition est confirmée par le ministre chargé de l'énergie, la décision d'investissement ne peut être appliquée sans révision du plan stratégique dans les mêmes conditions que pour son élaboration initiale.