

L'avant-projet de loi de programmation pour la transition énergétique

La transition énergétique au milieu du gué

SYNTHESE DE LA NOTE

Sur la méthode

L'avant-projet de loi offre une bonne base de travail aux parlementaires et autorise une discussion riche et de qualité. Son contenu reflète cependant d'une méthode d'élaboration « en tuyau d'orgue » plutôt que réellement interministérielle. Ceci explique sans doute que des sujets majeurs comme l'agriculture ou l'aménagement urbain n'y sont pas traités. Il procède trop souvent à des renvois aux ordonnances ou aux décrets sur des points pourtant majeurs. Le texte se fonde sur une approche carbo-centrée et électro-centrée, principalement consacrée à la seule question, certes essentielle mais pas unique, de la production. Il propose une adaptation plus qu'une véritable transition du droit de l'énergie. L'étude d'impact est parfois trop imprécise, s'agissant notamment de la solidité juridique de certaines mesures dont celle de réduction de la part du nucléaire.

Sur les objectifs du nouveau modèle énergétique

Ceux-ci sont ambitieux et mobilisateurs, en particulier pour la réduction de la consommation finale d'énergie, de la consommation d'énergie fossile et le développement de la part des énergies renouvelables.

Le texte actuel fait disparaître l'objectif d'un « facteur 4 à 5 » en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les pays développés de 2005 à 2050, ce qui est indispensable à corriger. Des objectifs intermédiaires harmonisés à 2030 seraient bienvenus notamment pour la réduction de la consommation finale d'énergie.

Sur la gouvernance

L'avant-projet de loi propose une méthode sur la stratégie bas carbone et la programmation pluriannuelle de l'énergie qui a le mérite de la cohérence et de la continuité dans le temps. Il peut contribuer à dépassionner le débat sur la réduction de la part du nucléaire et ainsi le faire avancer.

Comportant pour l'essentiel des mesures portant sur les compétences et les attributions des collectivités territoriales, il confirme le choix de décentralisation énergétique, ce qui est positif. Mais il ne va pas suffisamment loin pour que cette logique soit pleinement cohérente : pour les exercices de planification nationaux, c'est toujours un dispositif « du haut vers le bas » qui prédomine ; le rôle des régions et les outils à leur disposition ne sont pas clarifiés ; la nécessaire coordination entre les intercommunalités, nouvelles autorités organisatrices de l'énergie (AOE) et les autorités de la distribution de l'énergie n'est pas traitée.

Le texte pourrait donner davantage de garantie pour une transition énergétique transparente et partagée : le parlement est très peu associé à l'élaboration et à la révision des nouveaux documents de planification ; les multiples, et sans doute trop nombreux, nouveaux comités ne sont pas articulés avec le Conseil national de la transition écologique (CNTE).

Sur le mix énergétique et les usages

Les transports et qualité de l'air : l'avant-projet de loi propose de renforcer le volet « pollution atmosphérique » dans tous les instruments de planification environnementale. La pérennisation des zones de circulation restreinte peut constituer un levier efficace. Les mesures sur la voiture électrique, intéressantes, ne suffisent pas à une véritable politique de mobilité durable.

Les bâtiments : plusieurs mesures vont dans le bon sens pour faciliter les travaux d'efficacité énergétique (règles d'urbanisme moins bloquantes, vote simplifié dans les copropriétés,...). L'obligation d'isolation lors de certains travaux est utile, elle se révélera très puissante ou illusoire selon les précisions réglementaires.

D'autres points restent à arbitrer. La question de l'agrément bancaire des sociétés de tiers financement doit être tranchée. La précarité énergétique n'est toujours pas reconnue au nombre des critères de l'habitat indigne.

Le chèque énergie, qu'il faudrait mieux rebaptiser « chèque chauffage », ne doit pas être l'occasion de faire subventionner le chauffage au fuel, mais plutôt d'inciter à la reconversion des installations de ce type.

Les énergies renouvelables : le texte propose surtout des mesures de contrôle et d'adaptation, favorisant certainement leur acceptabilité à moyen terme (sociale, technique...) mais pas leur développement aujourd'hui très ralenti. Il souffre d'un manque de mesures de simplification, sauf pour les énergies marines, y compris s'il doit être lu en correspondance avec le projet de loi de simplification de la vie des entreprises.

L'économie circulaire : la définition de la valeur juridique de cet objectif demeure confuse. Pour l'heure, l'avant-projet de loi limite cette notion à des mesures relatives à la gestion des déchets.

Cette note est issue des travaux d'un groupe de réflexion réuni dans le cadre de La Fabrique Ecologique en juillet 2014.

Co-présidents

- Géraud Guibert, Président de La Fabrique Ecologique, Conseiller maître à la Cour des Comptes
- Arnaud Gossement, membre du Conseil d'orientation de La Fabrique Ecologique, avocat au Barreau de Paris, docteur en droit et enseignant à l'Université Paris I

Signataires

- Guillaume Bougeard, cadre supérieur au sein d'une entreprise de transport public
- Sébastien Delpont, Directeur Associé, BeCitizen - Groupe Greenflex
- Johann Margulies, en charge de la politique énergie-climat de la Ville de Sevran (93) et enseignant à Sciences Po Paris
- Corentin Sivy, membre du groupe d'expert du débat sur la transition énergétique

Conformément aux règles de La Fabrique Ecologique, seuls les signataires de la note sont engagés par son contenu. Leurs déclarations d'intérêts sont disponibles sur demande écrite adressée à l'association.

Autres membres du groupe de travail

- Julien Lupion, rapporteur du groupe de travail
- Cédric Philibert, analyste à la division des énergies renouvelables à l'Agence Internationale de l'Energie

S'agissant d'une version intermédiaire d'une note dont la version finale ne sera publiée que début 2015, elle a fait l'objet, conformément aux règles de La Fabrique Ecologique, d'une validation allégée. La version finale sera en revanche soumise à la procédure de validation habituelle.

Présentation

La présente note de la Fabrique Ecologique a été élaborée dans le cadre d'un groupe de travail d'experts de haut niveau dans le domaine de l'énergie. Il est présidé par Géraud Guibert et Arnaud Gossement.

La présente note a pour but de présenter une analyse des principaux enjeux d'un texte appelé à devenir « l'une des lois les plus importantes du quinquennat », selon les termes du Président de la République lui-même, prononcés lors de la deuxième Conférence environnementale de 2013.

Elle constitue une grille de lecture des discussions parlementaires qui sont appelées à s'engager à compter du mois de septembre 2014. Des travaux que La Fabrique Ecologique suivra attentivement, soucieuse de contribuer au débat public sur un sujet essentiel pour notre avenir.

Cette note n'a cependant pas vocation à l'analyse de l'intégralité des dispositions de ce texte. Elle est, en outre, éditée à un instant où ledit texte ne constitue qu'un avant-projet de loi. Elle est davantage consacrée à la mise en relief des principaux enjeux de ce texte et à un focus sur certaines mesures clés.

L'avis émis par le Conseil national de la transition écologique le 3 juillet, celui émis par le Conseil économique, social et environnemental le 9 juillet et celui qui le sera par le Conseil d'Etat, contribueront sans doute à des modifications, des corrections du texte qui sera finalement présenté en Conseil des ministres par la Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

La Fabrique Ecologique publiera une deuxième note sur le projet de loi, après sa présentation en Conseil des ministres et avant le début de sa discussion parlementaire. Une troisième note sera publiée au terme des travaux législatifs, à la suite de la publication de la loi au Journal officiel.

SOMMAIRE

Synthèse.....	1
Introduction	5
I. L'enjeu et les objectifs de la transition énergétique pour l'Etat.....	6
A. Les objectifs et priorités de l'Etat	6
B. La transition énergétique de l'Etat	8
C. La mise en place d'une économie circulaire	9
II. Les enjeux de la gouvernance de la transition énergétique	11
A. La gouvernance nationale	11
B. La transition énergétique et les territoires	13
III. L'enjeu du nouveau mix énergétique et des usages	15
A. Les transports	15
B. Le bâtiment.....	17
C. Le développement des énergies renouvelables	20
Conclusion.....	23

INTRODUCTION

L'avant-projet de loi de programmation pour un nouveau modèle énergétique français est intéressant pour son contenu mais aussi pour ce qu'il révèle. Un nombre important de mesures concernent les collectivités locales, montrant que celles-ci vont constituer des acteurs primordiaux de la transition énergétique. Mais ce mouvement demeure encore à approfondir sur de nombreux points.

Ce texte témoigne d'un paradoxe : il procède d'un appel puissant de l'opinion publique et des acteurs concernés en faveur d'une action de l'Etat mais, dans le même temps, engage la nation vers un « nouveau modèle énergétique » dans lequel ce dernier jouera un rôle différent à court terme, sinon moindre à plus long terme, avec des acteurs plus nombreux.

Il constitue une traduction du mouvement irréversible en direction des énergies décentralisées que La Fabrique Ecologique avait analysé par une précédente note. La Ministre ne s'y est d'ailleurs pas trompée lorsque, le 18 juin 2014, elle a précisé qu'il s'agissait d'abord de consacrer les bonnes initiatives locales. Ce qui est prévu dans le texte s'inscrit en outre dans un contexte de « réforme territoriale » avec une montée en puissance des Conseils régionaux. Ces derniers devraient jouer un rôle plus important encore en matière d'écologie et d'énergie, aux termes du projet de loi « portant nouvelle organisation territoriale de la République » qui a été déposé. Ce mouvement reposant sur des initiatives décentralisées ne se restreint pas aux collectivités territoriales, il touche aussi les particuliers et les entreprises, qui peuvent devenir producteurs en même temps que des consommateurs « actifs » (gérant mieux les consommations), notamment avec le photovoltaïque et le biogaz agricole.

Ce texte n'est pas une loi de finances, et ne peut donc être jugé sur les moyens qui seront disponibles pour la transition énergétique. Il ne propose pas, même à titre d'objectif, une contribution supplémentaire des finances publiques à l'accompagnement de la transition énergétique. Les conditions du financement de la transition énergétique demeurent donc à ce stade encore imprécises.

L'avant-projet de loi confirme l'objectif d'une ambition forte en matière d'efficacité énergétique, d'un mix énergétique moins centralisé et plus diversifié. Il consacre l'objectif d'une réduction de la part de l'énergie nucléaire dans la production d'électricité.

La discussion parlementaire de ce texte pourrait, nous l'espérons, permettre à nos représentants d'imaginer, d'anticiper et pourquoi pas de créer notre avenir commun. C'est la raison pour laquelle la Fabrique Ecologique, fondation pluraliste et transpartisane de réflexions et de propositions sur l'écologie, a choisi de suivre très attentivement la préparation, l'élaboration et le vote de ce texte.

I. L'ENJEU ET LES OBJECTIFS DE LA TRANSITION ENERGETIQUE POUR L'ETAT

A. LES OBJECTIFS ET PRIORITES DE L'ÉTAT

Les priorités de l'avant-projet de loi. Le moyen le plus sûr de les identifier est d'examiner l'ordre des parties du plan du texte :

Titre I	Définir les objectifs communs pour réussir la transition énergétique, renforcer l'indépendance énergétique de la France et lutter contre le réchauffement climatique
Titre II	Mieux isoler les bâtiments pour économiser l'énergie, faire baisser les factures et créer des emplois
Titre III	Développer les transports propres pour améliorer la qualité de l'air et protéger la santé des français
Titre IV	Lutter contre les gaspillages et promouvoir l'économie circulaire : de la conception des produits à leur recyclage
Titre V	Favoriser les énergies renouvelables pour diversifier nos énergies et valoriser les ressources de nos territoires
Titre VI	Renforcer la sûreté nucléaire et l'information des citoyens
Titre VII	Simplifier et clarifier les procédures pour gagner en efficacité et en compétitivité
Titre VIII	Donner aux citoyens, aux entreprises, aux territoires et à l'Etat le pouvoir d'agir ensemble

Au fil des versions de ce texte, élaborées au cours des derniers mois, les titres ont singulièrement changé de place. Le Titre Ier a toujours été consacré aux objectifs chiffrés. Toutefois, c'est le bâtiment qui a été placé à la place de celui consacré à la planification, descendu plus loin.

Les objectifs généraux, inscrits pour l'essentiel dans le Titre Ier du texte, sont ambitieux.

La réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le texte prévoit « de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 par rapport à la référence 1990. ».

Un objectif plafond d'émission de gaz à effet de serre (GES) sera fixé via les budgets carbone. Le premier budget carbone sera publié avant la COP21, ce qui pourrait permettre d'envoyer des signaux diplomatiques positifs.

Il est cependant impératif que ce texte confirme clairement et sans ambiguïté l'objectif dit « facteur 4 » pour la France de réduction des émissions de GES à horizon 2050.

La réduction de la consommation énergétique finale. Le texte prévoit « de réduire la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012 ». Ce deuxième objectif ne fait pas l'unanimité. Comme l'avis du Conseil économique, social et environnemental le souligne, il conviendrait en tout état de cause d'ouvrir un débat sur la possibilité – en substitution ou en complément – de rappeler l'objectif européen de réduction de 20% de l'énergie primaire, et de définir un objectif d'efficacité énergétique à l'horizon 2030.

La réduction de la consommation énergétique finale d'énergies fossiles. Le texte prévoit de « réduire la consommation énergétique finale des énergies fossiles de 30 % en 2030 par rapport à la référence 2012. » Cet objectif a été annoncé par le Président de la République lors de la deuxième conférence environnementale. Il met l'accent moins sur les gaz à effet de serre (dont les émissions ne sont pas directement déductibles des consommations énergétiques) que sur le coût des fossiles. Il vise les transports, mais aussi les usages domestiques et industriels. Cependant, l'utilisation de fossiles dans la production d'électricité (et comme source d'énergie dans les raffineries) lui échappe, et c'est dommage. Mieux vaudrait alors l'exprimer en énergie primaire, comme certains membres du CNDTE l'ont proposé. La traduction en objectif de réduction de la facture énergétique peut par ailleurs être débattue.

Le développement des énergies renouvelables. Le texte prévoit de « porter, en 2030, la part des énergies renouvelables à 32 % de la consommation finale brute d'énergie ». Ce niveau paraît convenable, et sa déclinaison figure dans l'exposé des motifs : les énergies éolienne, solaire et hydraulique doivent fournir 27% de notre électricité en 2020, 40% en 2030 (bien qu'on ignore s'il faut ici comprendre électricité consommée nette, ou produite brute). De même, 33% puis 38% de la chaleur devra provenir de sources renouvelables : biomasse, déchets, géothermie. Plusieurs filières n'y sont cependant pas mentionnées (solaire thermique par exemple).

La réduction de la part du nucléaire. Le texte prévoit « de porter la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025 ». L'objectif, qui correspond à l'engagement présidentiel pris lors de la campagne électorale de 2012, est devenu assez largement consensuel, même si des débats continuent sur la date de l'échéance. Il peut contribuer à débloquent le débat sur le nucléaire civil.

Les mesures importantes sur ce point concernent le plafonnement de la capacité totale de production d'origine nucléaire à 63,2 GW et la soumission d'EDF à la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). On peut s'interroger, dans sa rédaction actuelle, sur la validité juridique et constitutionnelle du procédé de plafonnement et sa compatibilité avec le droit communautaire, au nom notamment du respect du principe d'égalité entre opérateurs. Une analyse juridique plus

détaillée de la mesure dans l'étude d'impact permettrait d'éclairer le débat sur ce point et d'anticiper une éventuelle censure.

EDF devra élaborer un plan stratégique présentant les actions à mettre en œuvre pour que l'entreprise respecte les objectifs de la PPE. Le commissaire du Gouvernement au Conseil d'Administration d'EDF peut s'opposer à une décision d'investissement qui irait à l'encontre du plan stratégique. L'Etat étant actionnaire à 84% d'EDF, cette mesure ne change pas cependant la réalité du pouvoir dont il dispose au sein du conseil d'administration de cette entreprise. Le pouvoir de véto prévu par le projet de loi existait de fait déjà.

Ainsi, sans donner clairement la trajectoire pour l'atteindre, le texte enclenche un processus de baisse de cette part du nucléaire, sous-tendu par un scénario (non consensuel) de hausse de la consommation d'électricité. Il ne répond cependant pas à la commande initiale et fait écho aux divergences issues du DNTE sur le rôle de l'Etat dans la fermeture d'installations nucléaires.

B. LA TRANSITION ENERGETIQUE DE L'ETAT

La fabrication des choix énergétiques

Plutôt que de créer de multiples nouveaux comités à l'utilité parfois discutable et dont le format n'est pas conforme au principe de la « gouvernance à six », une bonne mesure aurait été de renforcer le rôle du Conseil national de la transition écologique en lui permettant au besoin de créer des sous-groupes de travail sur telle ou telle thématique. Une réflexion renouvelée sur le rôle du Conseil économique, social et environnemental aurait également été précieuse.

La lecture de l'avant-projet de loi révèle lui-même un autre problème : la logique de la décision en tuyau d'orgue. Ce texte est sans doute trop centré sur la question de la production d'électricité. Ce qui est important mais moins intéressant qu'une mise en relation de cette problématique avec d'autres. Il aurait été préférable qu'un travail plus approfondi soit organisé entre les différentes administrations au-delà de la seule recherche d'accords en réunions interministérielles.

Il aurait été ainsi possible de passer d'une logique de loi isolée à une logique de « paquets législatifs » comme le pratique l'Union européenne. L'avant-projet de loi aurait pu être ainsi enrichi de mesures sur l'agriculture, les infrastructures de transport ou accompagné d'orientations sur la fiscalité de l'énergie ou des déchets (TGAP, TEOM, TIC..).

La fabrication de la loi

L'avant-projet de loi est avant toute chose une loi d'adaptation, de correction. Certes, le texte est présenté comme devant donner lieu à une « loi de programmation ». Il est certain que l'intention première des auteurs semble avoir été de réaliser ici un équilibre raisonnable de nature à en

accroître l'acceptabilité et, ainsi, pouvoir fixer les grandes orientations, les grands objectifs de la politique énergétique.

Toutefois, la plupart des articles ont pour rôle de corriger, d'amender, de modifier des articles préexistants des codes de l'énergie ou de l'environnement pour l'essentiel. Il ne s'agit donc pas que de programmer mais bien de rédiger des mesures dont la vocation est celle d'être codifiées.

En ce sens, ce travail d'écriture révèle le sérieux et l'importance du travail administratif préalable qui a été accompli et qui donne en définitive une loi « d'adaptation ». Si l'on souhaitait forcer le trait on pourrait affirmer que ce texte, pour beaucoup, adapte les lois « Grenelle 1 » du 3 août 2009 et « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010. Cette loi est, en quelque sorte une loi « Grenelle 3 » par son inspiration.

Autre enseignement : force est de constater que la politique énergétique ne peut être lue et analysée en fonction du clivage droite/gauche traditionnel. Qu'il s'agisse de promouvoir la performance énergétique du bâtiment, de développer le véhicule électrique ou le parc éolien, de simplifier les conditions de réalisation des projets d'énergies marines renouvelables ou d'expérimenter des réseaux locaux intelligents, l'alternance politique de 2012 ne semble pas avoir profondément transformé l'approche par l'Etat de ces questions.

Enfin, à la lecture du texte, le souhait de la Ministre de l'écologie de promouvoir une « écologie positive » apparaît assez clairement. Le texte comporte en effet peu de contraintes ou d'obligations ou de sanctions à l'exception notable de celles qui sont prévues en matière d'énergies renouvelables et d'embarquement de la performance énergétique pour certains types de travaux dans les bâtiments.

C. LA MISE EN PLACE D'UNE ECONOMIE CIRCULAIRE

L'avant-projet de loi objet de la présente note comporte un Titre IV consacré à l'économie circulaire. L'insertion de ces dispositions permet au texte de n'être pas uniquement consacré à la seule question de l'énergie, abordée de manière directe. Il est intéressant d'étendre la question de l'énergie, au-delà de l'enjeu de sa production, à d'autres sujets comme celui de l'économie des ressources.

Le Titre de l'avant-projet de loi consacré à l'économie circulaire comporte principalement les mesures suivantes :

- ✓ Une définition assez large et assez ambitieuse de cette notion ;
- ✓ La sanction de toute discrimination à l'encontre des matériaux issus du recyclage, pour un même niveau de performance ;
- ✓ La formalisation, à l'article L 541-1 du code de l'environnement, du « principe de proximité », de ses objectifs et de ses conditions d'application ;
- ✓ Les conditions, dans lesquelles est favorisée la gestion des déchets, prévoient la possibilité d'inclure la mise en place d'incitations proportionnées à la poursuite d'intérêt général, dans le respect des règles de concurrence et de libre circulation des marchandises ;
- ✓ La formalisation du principe d'autosuffisance dans le cadre du droit à l'information de toute personne des effets préjudiciables issus de la gestion des déchets.
- ✓ L'obligation, pour les producteurs ou détenteurs de trier leurs déchets à la source ou d'effectuer une collecte séparée, concernera également le bois.

Le Titre IV comporte deux limites qu'il serait utile de lever lors de la discussion parlementaire.

Il comporte une définition de la notion d'économie circulaire très intéressant car large, mais est suivi de mesures strictement consacrées aux déchets. Il se borne pour l'essentiel à la transposition des objectifs préexistants en droit de l'Union européenne : pour 2020, réduire de 7 % les quantités de déchets ménagers produits par habitant et stabiliser les quantités de déchets d'activités économiques par rapport à 2010 ; augmenter la quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation matière ; valoriser 70 % des déchets du BTP à l'horizon 2020 ; réduire de 30 % les quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage en 2020 par rapport à 2010, et de 50 % en 2025.

Le texte est en outre particulièrement confus quant à la valeur juridique de la catégorie « économie circulaire ». Il s'agit a priori d'un objectif de la police des déchets mais, également, du « cadre » d'une des « finalités » de « l'objectif » de développement durable. Il serait utile, d'une part de mieux définir la portée de cet objectif, sa valeur juridique mais aussi son articulation avec l'objectif, à la fois législatif mais aussi constitutionnel de « développement durable ». Enfin, s'agissant des mesures elles-mêmes, il serait précieux, sans risque d'inflation législative, d'intégrer dans ce Titre consacré à l'économie circulaire des mesures de modernisation et de simplification du droit de l'environnement pour que le droit, lui aussi, soit circulaire.

II. LES ENJEUX DE LA GOUVERNANCE DE LA TRANSITION ENERGETIQUE

A. LA GOUVERNANCE NATIONALE

La Stratégie Nationale Bas Carbone. Le chapitre I sur la programmation et la recherche remplace le Plan Climat National par la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC) qui définit la politique globale et sectorielle et est associée à des budgets carbone (BC) qui déterminent les limites d'émissions que la France se fixe, pour une période de trois ans (2015-2018) puis deux de cinq ans consécutives (2019-2023 et 2024-2028), en s'inspirant du modèle britannique, qui semble avoir conquis tout au moins le monde économique pour sa clarté. Le projet prévoit également que la SNBC préconise l'utilisation d'une valeur tutélaire du carbone pour les décisions publiques et au sein des orientations sectorielles. L'Etat, ses établissements publics et les collectivités territoriales doivent prendre en compte la SNBC dans leurs documents de programmation (ce qui n'est d'ailleurs pas sans poser un problème d'articulation local/national). Il n'est pas précisé le sort réservé aux autres gaz à effet de serre, ce qui constitue une carence fâcheuse.

Une vision économique de la programmation de la transition énergétique. Le texte accorde de l'importance à l'impact, certes environnemental et social de la SNBC, mais également macro-économique et en termes de compétitivité.

Que ce soit avec la valeur tutélaire du carbone ou l'évaluation ex-post de la SNBC par le comité d'experts, le volet économique de la transition énergétique est appuyé clairement :

- 1) un signal prix est donné au carbone pour les investissements et les décisions publiques
- 2) il faut réviser la SNBC si les impacts sur les activités économiques sont négatifs ou si elle défavorise la compétitivité (ou la pérenniser si les impacts sont positifs)

La valeur tutélaire du carbone mentionnée sera une recommandation de valeur monétaire du CO₂ qui relèvera de l'Etat sur la base d'une évaluation concertée avec les experts. En ce sens, son utilisation est très intéressante et en cohérence avec les budgets carbone. Des précisions sont donc attendues et il pourrait être pertinent que la loi soit plus précise sur ce point (définition dans le texte de loi, ou précision par décret de la valeur retenue et de sa trajectoire). Plus qu'un changement sémantique, le passage du Plan Climat National à une SNBC et aux budgets carbone révèle également une volonté forte de conduire la politique climatique de la France de manière plus comptable et quantifiable, à l'instar du Royaume-Uni.

Le parti pris pour juger de l'avancement de la transition énergétique est cependant uniquement le critère carbone. Si cela montre l'engagement de la France dans ce domaine et en simplifie le suivi en le carbo-centrant, cela révèle également que les deux autres objectifs du paquet énergie-climat européen de 2008 (EnR, et efficacité énergétique) ne sont pas pris en compte comme étant des

indicateurs d'avancement de la transition énergétique dans la planification nationale. Cela pourrait laisser présager à nos partenaires européens une faible ambition française quant aux objectifs EnR et efficacité énergétique pour le nouveau paquet énergie-climat européen en cours de négociation. De plus, s'il est mentionné l'intégration des objectifs européens et internationaux afin d'assurer une cohérence infranationale et internationale, les périodes de fixation des budgets carbone ne sont pas calées de manière cohérente et optimale sur les durées de quinquennat ou sur d'autres objectifs européens et internationaux.

La programmation pluriannuelle de l'énergie. Reprenant une conclusion du DNTE, le projet de loi prévoit la mise en place d'une programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) sur deux périodes de 5 ans qui assurera une programmation intégrée de toutes les énergies de manière cohérente avec la SNBC. S'il faut saluer cette mesure qui deviendra un véritable outil de la politique énergétique française, en « *définissant les objectifs quantitatifs de la programmation et l'enveloppe maximale des ressources publiques mobilisées pour les atteindre* » avec notamment un volet remarquable sur « *le développement équilibré des réseaux, du stockage de l'énergie et du pilotage de la demande d'énergie, pour permettre notamment la production décentralisée d'énergie et l'autoproduction* », il faut toutefois noter le caractère complexe et centralisateur de l'outil. Si une PPE s'avère pertinente pour les énergies à caractère national, une territorialisation pourrait être la règle de base pour les EnR, la maîtrise de la demande et l'autoproduction, notamment au sein des schémas régionaux climat air énergie. Le rôle de ces derniers pourrait d'ailleurs être renforcé au sein d'un schéma régional d'aménagement et du développement durable du territoire (SRADDT) prescriptif proposé dans le projet de loi de réforme territoriale.

La création du Comité de suivi de la CSPE et du Comité d'experts pour la transition énergétique et climatique (COTEC). La création d'un comité de suivi de la CSPE renforce la gouvernance du dispositif en permettant un contrôle des charges et un contrôle par le Parlement. Les dérapages pourront être plus facilement repérés, les engagements pris suivis et contrôlés, la transparence théoriquement renforcée. On remarque que les charges liées au service public du gaz ne sont pas ciblées par ce projet de loi.

Le COTEC créé deviendrait une instance d'expertise auprès du Gouvernement qui aurait en charge de formuler un avis sur le respect des budgets carbone de la période qui s'achève, de formuler un avis sur la nouvelle stratégie carbone et les nouveaux budgets carbone pour la période suivante (en amont du CNTE), de formuler un avis sur la PPE de la période à venir, sur la conformité des plans stratégiques des producteurs d'électricité soumis à la PPE. Le rôle de ce COTEC est donc considérable. Si des avis d'experts ex-ante et ex-post sont cruciaux, suivi d'un contrôle des parties prenantes (CNTE) et d'un contrôle du Parlement, l'indépendance des personnalités choisies pour y siéger est fondamentale.

Par ailleurs, l'absence du Parlement en amont de l'élaboration ou la révision de cette PPE dénote un certain manque dans la gouvernance de cet outil pourtant central. Il en va de même pour les régions. Il est enfin dommage que ces comités nouveaux ne soient par articulés avec le CNTE.

Réfléchir à une nouvelle gouvernance de l'énergie suppose d'analyser le cap fixé puis de mettre en évidence l'hésitation de l'Etat à concrétiser clairement le rôle pour les Régions en matière de politique énergétique, dans un contexte pourtant marqué par la Réforme territoriale, appelée à devenir l'Acte III de la décentralisation.

B. LA TRANSITION ENERGETIQUE ET LES TERRITOIRES

S'agissant des territoires, l'avant-projet de loi prévoit également une expérimentation destinée à créer des « territoires à haute efficacité énergétique » ou à verdir les transports : déploiement des bornes de recharge et création de zones de circulation restreinte. En matière de réseaux, le texte annonce l'officialisation des autorités organisatrices de l'énergie, un déploiement expérimental de réseaux intelligents et l'expérimentation d'un service de flexibilité local.

Une large partie des dispositions du texte mobilise les compétences et attributions des collectivités territoriales et des acteurs locaux. Le plan local d'urbanisme pourra fixer des critères renforcés de performance énergétique des bâtiments, notamment en imposant une part minimum d'approvisionnement renouvelable pour les bâtiments, et la procédure d'instruction des autorisations d'urbanisme mettra en évidence les travaux possibles en matière d'isolation et de rénovation énergétique.

Les communes et leurs groupements ainsi que les régions sont appelées à devenir les acteurs publics de première importance du modèle énergétique de demain. Ce qui constituera sans doute l'un des points de différenciation majeurs entre l'ancien et le nouveau modèle.

Au surplus, l'avant-projet de loi intervient dans un contexte marqué par l'un des autres chantiers phares du quinquennat : la réforme territoriale. Au-delà de la controverse en cours sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, il convient de lire le projet de loi de programmation pour un nouveau modèle énergétique en correspondance avec le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Il convient aussi de rappeler les termes de l'article 3 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Cet article 3 procède à une nouvelle rédaction de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales :

**« (...) II. – La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives :*

...

3° Au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie ;

Il reste à donner un contenu et des outils pour assumer ces missions. Le texte est muet sur ce point, alors qu'il s'agit du meilleur cadre pour le traiter. Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République pourra le faire, mais avec plus de difficultés pour en assurer la cohérence énergétique.

Les EPCI, autorités organisatrices de l'énergie. L'article 58 de ce chapitre confie aux Etablissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre la programmation territoriale climat-air-énergie, PCAET (anciennement PCET, le volet air est ajouté) avec des délais allant de 2016 à 2019. Cela concerne donc les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles, et évite les doublons, qui étaient un réel frein à l'action efficace. Ces EPCI deviennent Autorité Organisatrices de l'Energie (AOE) (animation et coordination des actions sur le territoire) à l'échelle d'un bassin de vie.

L'article 55 de l'avant-projet de loi prévoit par ailleurs que les gestionnaires de réseaux de distribution doivent « *mettre en œuvre des actions d'efficacité énergétique et favoriser l'insertion des énergies renouvelables sur le réseaux* ».

Les compétences doivent cependant être clairement identifiées et réparties, ce que le texte ne propose pas à ce stade, notamment concernant les actions de maîtrise de la demande d'énergie et de lutte contre la précarité énergétique. La nécessaire coordination des AOE avec les collectivités territoriales propriétaires des réseaux et les autorités de la distribution de l'énergie est ainsi éludée.

Il apparaît clairement que le volet territorial du projet de loi est insuffisant, face aux enjeux qui nécessitent une réelle décentralisation énergétique, eu égard aux conclusions du DNTE et révèlent également un certain nombre d'incohérences.

L'accompagnement des ménages. L'accompagnement des ménages se fera au niveau local et nécessite une plateforme territoriale de services et d'information (conseils, suivi des travaux, agrégation des financements existants, structuration de filières professionnelles). L'absence dans le projet de loi de la création d'un Service Public de l'Efficacité Energétique confié aux Régions en lien avec l'Etat est donc dommageable pour l'efficacité « terrain » de la transition énergétique et la lutte contre la précarité énergétique. Il sera donc nécessaire de veiller aux évolutions du projet de

loi sur la réforme territoriale, pour qu'il puisse le cas échéant intégrer cet outil dans le cadre de la création du SRADDT.

La cohérence entre les différentes échelles (européenne, nationale, régionale, EPCI, commune) reste à établir. Comment par exemple concilier la nouvelle Stratégie Nationale Bas Carbone avec les PCET/PCAET dont l'essence n'a pas été modifiée ? Pourquoi ne pas assortir les PCAET d'un volet micro-économique et filières territoriales, à l'instar de la SNBC et son volet macroéconomique et compétitivité nationale? Notons à ce titre que les plans de reconquête industrielle nationale organisent des Comités Stratégiques de Filières (CSF), qui se déclinent en Régions en Comités Stratégiques de Filières Régionales (CSFR) qui organisent les filières économiques industrielles (notamment les éco-filières) autour de clusters, de pôles de compétitivité, des Universités... tout cela en parallèle et sans résonance avec les PCET/PCAET. Si la SNBC a un volet économique important, les PCAET doivent également en comporter un.

III. L'ENJEU DU NOUVEAU MIX ENERGETIQUE ET DES USAGES

A. LES TRANSPORTS

Les propositions liées aux transports apparaissent en bonne place dans l'avant-projet de loi sur la transition énergétique, alors que cet aspect incontournable du futur modèle énergétique français a parfois été éludé lors des débats.

Certaines mesures concrètes et objectifs chiffrés actés dans les propositions du volet Transport donnent de la crédibilité à l'atteinte des objectifs généraux. Par exemple, le renouvellement d'une voiture sur deux par un véhicule électrique dans les flottes de l'Etat et de ses établissements publics donne une réelle orientation au secteur. L'objectif d'atteindre en 2020 une part de 10% des déplacements alimentés par un carburant renouvelable existe déjà suite au paquet énergie climat.

L'avant-projet de loi élude cependant des aspects entiers des évolutions nécessaires pour progresser vers une mobilité durable. Aucune des propositions du volet transport n'incite réellement à la limitation de la consommation d'énergie. La généralisation des plans de déplacement d'entreprise pour favoriser le covoiturage et l'auto partage (Art 19-VI) et l'amélioration de la prise en compte des plans de protection de l'atmosphère dans les plans de déplacements urbains et les plans locaux d'urbanisme (Art 19-IV et V) sont des prémices qu'il s'agirait de développer. Une véritable transition énergétique dans le domaine des transports ne pourra s'effectuer qu'en considérant la problématique globale de la mobilité : diminuer le volume des déplacements de personnes et de biens engendrant des gaspillages énergétiques ou en tous cas favoriser la « massification » de ces déplacements concourraient au principe de maîtrise des

dépenses d'énergie. Or, par exemple, aucune proposition de l'avant-projet de loi ne porte sur un développement des transports collectifs. En bref, il s'agirait d'aller plus loin avec des propositions concrètes sur les transports « contraints », par exemple entre le domicile et le lieu de travail.

Au regard de la volonté de réduction du recours aux énergies fossiles, la réponse essentielle du texte consiste en des propositions très volontaristes pour développer l'usage des véhicules électriques (Art. 10, 11 et 14-IV). Les mesures proposées devraient incontestablement permettre une vraie avancée par la conversion du parc automobile existant. Néanmoins cette « solution unique » proposée montre rapidement ses limites :

- Même s'il s'agit d'un progrès par rapport aux véhicules thermiques, la voiture électrique ne sera pas la solution unique pour réduire les impacts de nos déplacements sur l'environnement, comme l'a souligné récemment une étude de l'ADEME sur l'analyse de cycle de vie de ces véhicules¹.
- D'autres sources d'énergies renouvelables peuvent y contribuer directement en remplaçant les énergies fossiles dans les transports : biogaz, agro carburants avancés, ou encore hydrogène qui, si certaines sont mentionnées avec un objectif quantifié renvoyé à la PPE (Art. 12), ne font pas l'objet de mesures concrètes ni incitatives.
- Enfin, les véhicules individuels sont loin d'être les seuls contributeurs de pollution par le transport : si des objectifs sont affirmés pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre liées au transport de marchandise, ils ne concernent pour l'instant que la grande distribution (Art. 13) ; l'aviation est un autre grand absent de cet avant-projet de loi ; enfin les propositions qui ont trait au transport maritime (Art. 15-III et 17) ne semblent pas à la mesure des objectifs qu'a par exemple affichés la Commission Européenne dans son plan Transports 2050².

Les engagements plus globaux de la Commission Européenne dans ce même plan Transports 2050³ auraient d'ailleurs pu guider l'extension des propositions de l'avant-projet de loi à ces autres branches du secteur des transports.

¹ ADEME novembre 2013: « Elaboration selon les principes des ACV des bilans énergétiques, des émissions de gaz à effet de serre et des autres impacts environnementaux induits par l'ensemble des filières de véhicules électriques et de véhicules thermiques, VP de segment b (citadine polyvalente) et VUL à l'horizon 2012 et 2020 »

² Commission Européenne - IP/11/372 « Transports 2050»: la Commission présente un plan ambitieux pour accroître la mobilité et réduire les émissions

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-372_fr.htm?locale=FR

³ «- supprimer les véhicules à carburant traditionnel dans les villes;

- porter à **40 %** la part des carburants durables à faible teneur en carbone dans l'aviation et réduire d'au moins 40 % les émissions dues au transport maritime;

- faire en sorte que **50 %** du transport routier de passagers et de fret sur moyenne distance s'effectue par voie ferrée et par voie navigable;

- obtenir, grâce à ces mesures notamment, une réduction de **60 %** des émissions liées aux transports d'ici le milieu du siècle. »

Quant à l'ambition de développer les entreprises du secteur des transports propres, ces mesures devraient avoir un véritable effet pour dynamiser le secteur des véhicules innovants, en cohérence avec l'Investissement d'Avenir « Véhicule du futur »⁴. Néanmoins, contrairement à la rénovation des bâtiments, le secteur de la construction automobile est délocalisable et on peut donc craindre que les aides proposées ne profitent que pour une faible part aux entreprises françaises. A l'inverse, davantage d'incitation dans le secteur des transports collectifs par exemple aurait un effet positif sur un secteur non délocalisable.

Le volet transports a donc le mérite d'être volontariste pour amorcer une réelle transition énergétique en prenant des engagements pour l'avenir, mais malheureusement ses propositions concrètes concernent essentiellement la voiture électrique, édulcorant souvent des solutions alternatives et d'autres axes de progrès possibles dans le secteur des transports.

B. LE BATIMENT

Volonté réaffirmée de faire plus pour activer la demande

Activer la demande, notamment des ménages, pour que s'engagent des rénovations énergétiques est un chantier complexe (Cf. note dédiée de la Fabrique Écologique) qui nécessite bien entendu de lever des freins. C'est ce que le texte cherche de façon pertinente à faire : ainsi à de très rares exceptions près, les règles d'urbanisme (PLU, POS,...) ne pourront plus empêcher la mise en œuvre de travaux d'isolation thermique par l'extérieur des logements et désormais les votes pour décider d'une rénovation énergétique se feront à la majorité simple dans les copropriétés. De plus, des systèmes de comptage individuel de l'énergie « par appartement » devront être mis en œuvre dans ces copropriétés pour lever un autre frein à la rénovation en logement collectif.

L'un des rares éléments « en partie contraignant » subsistant dans la loi est utile, il traite d'une « obligation d'embarquer la performance énergétique » lors de certains types de travaux : en l'état obligation d'isolation lors des ravalements de façade et de réfections de toiture et obligation d'amélioration de la performance énergétique lors d'aménagement de nouvelles pièces habitables. L'approche est intéressante et financièrement peu coûteuse pour les ménages ou les finances publiques. Il ne s'agit pas de faire réaliser des travaux chez des gens qui n'avaient rien prévu, mais de faire que les opportunités d'intégrer cette préoccupation d'efficacité énergétique ne soient pas perdues. Certains se félicitent déjà que des échappatoires à cette règle soient prévus ou s'interrogent sur la manière de vérifier la mise en œuvre d'une telle mesure sur le terrain. Il s'agit typiquement d'une mesure qui se révélera très puissante ou illusoire selon la rédaction qui sera faite du décret qui précisera entre autres : quels bâtiments sont concernés et quel est le niveau de performance à viser.

⁴ <http://investissement-avenir.gouvernement.fr/content/action-projets/les-programmes/transports>

Activer les moteurs de la rénovation énergétique chez les ménages passe par le fait de sortir de la confusion sur « ce que sont des rénovations énergétiques pertinentes », de restaurer une confiance dans la filière et donner une envie de rénover. De ce point de vue, le positionnement « qualité » réaffirmé en faveur de l'éco-conditionnalité et le discours général de promotion d'une écologie positive sont positifs.

Pragmatisme sur les modes de financement, malgré un manque sur le tiers-financement

Il n'y a pas de dogmatisme quant à l'existence d'une solution unique de financement de la rénovation énergétique des bâtiments et c'est une bonne chose. Il est pertinent de n'éliminer à court terme aucun des dispositifs existants, mais il faut par contre en simplifier la lisibilité et l'accès. Le passage à un taux unique de crédit d'impôts à 30% ou le fait que l'instruction technique des Eco PTZ ne soit plus à faire par les banques sont à ce titre des éléments positifs.

La mise en œuvre d'un fonds de garanties via la Caisse des Dépôts permet utilement de compléter les dispositifs de financement. Des études pointent que c'est l'un des outils les plus efficaces en termes d'utilisation d'argent public par rapport aux économies d'énergies générées. Reste à espérer que les modalités d'accès à cet outil soient simples.

Le tiers-financement est une solution permettant à un tiers de prêter de l'argent nécessaire à des travaux de performance énergétique dans un bâtiment avec des remboursements calibrés sur les niveaux économies d'énergies constatées. C'est un dispositif que des collectivités commencent à expérimenter. Or une controverse existe sur la compatibilité de ce dispositif avec le monopole bancaire. Il est peu probable que ce dispositif ne devienne une voie majeure du financement de la rénovation dans le parc de logements privés, au vu de l'état des finances des collectivités locales, mais il serait utile que les collectivités puissent catalyser le marché par des offres en la matière.

Pour mémoire, une base législative a été donnée au dispositif du tiers-financement dans le texte du projet de loi d'accès au logement et urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014. Cette loi n'a toutefois pas réglé le problème de l'articulation entre ces dispositions et l'interdiction définie à l'article L.511-5 du code monétaire et financier⁵. Aux termes de cet article, seul un "*établissement de crédit ou une société de financement*" peut effectuer des opérations de crédit. Il semble que l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution considère que le droit actuel ne permet pas de soustraire les sociétés de tiers-financement au système général d'agrément mis en place à l'article L.511-10 du code monétaire et financier⁶.

⁵ Cet article est ainsi rédigé : « Article L511-5 : Il est interdit à toute personne autre qu'un établissement de crédit ou une société de financement d'effectuer des opérations de crédit à titre habituel. Il est, en outre, interdit à toute personne autre qu'un établissement de crédit de recevoir à titre habituel des fonds remboursables du public ou de fournir des services bancaires de paiement. »

⁶ Aux termes de la question du député Paul Molac, publiée au JO le 4 mars 2014 : « (...) un récent courrier, daté du 12 février 2014, adressé à la SEM Énergie positif par la Banque de France, plus précisément par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) qui en dépend, soulève de graves questions quant à la mise en œuvre effective du tiers-financement en France. Dans ce courrier la Banque de France écrit : « au vu du rapport de la Caisse des dépôts et

Une version de travail de l'avant-projet de loi prévoyait d'introduire une dérogation à cette disposition du droit relative au monopole bancaire⁷ qui n'a pas été retenue dans le texte publié. Le maintien de cette incertitude juridique sera un frein à un déploiement plus large de ce dispositif.

Utile création d'un chèque énergie mais une mise en œuvre à approfondir

La création d'un chèque énergie élargit le soutien financier à toutes les énergies et à l'amélioration des logements. Il sera émis par un organisme habilité qui remboursera les professionnels. Mais l'intérêt et les inconvénients possibles du dispositif supposent d'en connaître les détails.

Des précisions sont attendues, notamment concernant : la possibilité de payer les charges collectives de chauffage (syndic, bailleur), le ciblage et la distribution des chèques aux ménages, le financement (CSPE, CTSSG, contributions déjà jugées élevées et volatiles). Il ne doit pas se transformer en subvention croisée pour les énergies les plus polluantes ni en « usine à gaz » générant des coûts administratifs disproportionnés.

La réussite de cette mesure passera par la simplicité de sa mise en œuvre, sa lisibilité et son coût de gestion. Ce qui est annoncé : la mise en œuvre de ces chèques verts énergie sur le modèle de « tickets restaurant » émis par des structures spécifiques, avec une durée de validité limitée et une utilisation restreinte au paiement de factures énergétiques ou des travaux de performance énergétique semble peu adapté au regard des coûts engendrés.

Si l'on veut faire un geste supplémentaire en direction des précaires, des bonus CEE pourraient être attribués lorsque des opérations d'efficacité énergétique éligibles CEE sont réalisées chez des ménages touchant ce chèque énergie.

Absence d'annonce sur le déploiement de carnets de santé des logements

Rien n'est précisé à ce jour sur la mise en œuvre de « carnet de santé » / « carte vitale » / « passeport rénovation » des bâtiments, alors que cette mesure soulevée lors du débat national sur la transition énergétique et dans les travaux du plan bâtiment durable, du shift projet et de la Fabrique Ecologique fait l'objet d'un consensus assez large. Cela pourrait grandement aider les

consignations sur le financement de la rénovation énergétique des logements privés remis le 27 juin 2013 à la ministre de l'égalité des territoires et du logement et à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, il nous semble que le tiers-financement ne pourrait pas relever [de l'exception au monopole bancaire]. Et la Banque de France d'ajouter : « Il convient donc de réfléchir aux autres modalités qui pourraient être retenues pour mener à bien ce type d'activités ». Les banques privées ou mutualistes consultées font une lecture différente du tiers-financement et considèrent qu'il ne contredit nullement la législation en vigueur sur le monopole bancaire. Il n'en est pas moins vrai que le positionnement de la Banque de France le conduit à l'interroger sur les dispositions que le Gouvernement entend prendre afin que la mise en œuvre effective du modèle économique du tiers-financement ne soit pas retardée en France. »

⁷ La version 14 datée du 14 juin 2014 du projet de loi de programmation pour la transition énergétique prévoyait de rédiger un article 63 de cette manière : "Art. L.381-3 « L'interdiction prévue au premier alinéa de l'article L.511-5 du code monétaire et financier ne fait pas obstacle à ce que la société de tiers-financement puisse assurer le financement partiel ou total de l'offre technique en contrepartie de paiements échelonnés, réguliers et limités dans le temps visés à l'article L.381-1 ». »

ménages à comprendre ce qu'il pourrait être pertinent de faire comme travaux de performance énergétique chez eux et à faciliter le passage l'acte.

C. LE DEVELOPPEMENT DES ENERGIES RENOUVELABLES

Le Titre V du projet de loi de programmation pour la transition énergétique est intitulé « Favoriser les énergies renouvelables pour diversifier nos énergies et valoriser les ressources de nos territoires ».

Une des mesures-clés concerne le régime des concessions hydrauliques qui est modifié afin de permettre le regroupement des contrats par la méthode des barycentres ainsi que la création de sociétés d'économie mixte hydroélectriques.

La mesure principale consiste cependant en une réforme du régime de l'obligation d'achat qui se traduit :

- ✓ par la limitation du nombre des installations susceptibles de bénéficier d'un contrat d'achat fondé sur un tarif d'achat fixe garanti sur plusieurs années
- ✓ par l'insertion dans la loi des causes de suspension, de résiliation des contrats d'achat signés
- ✓ par la création d'une sanction pécuniaire en cas de manquement par le producteur à ses obligations légales et contractuelles
- ✓ par la création du contrat de complément de rémunération
- ✓ par l'adaptation du régime de l'appel d'offres de manière à ce que ceux-ci puissent déboucher, soit sur un contrat d'achat, soit sur un contrat de complément de rémunération.

Le complément de rémunération

La mesure majeure de ce titre réside dans la création d'un « complément de rémunération » en sus du prix de marché de l'électricité pour l'électricité d'origine renouvelable, en substitution (pour l'avenir) aux tarifs d'achat. Comme pour les tarifs d'achat, il peut s'agir aussi bien de guichets ouverts que d'appels d'offres.

Cette évolution, soutenue par le Conseil économique, social et environnemental et dans le droit fil du nouveau dispositif européen d'encadrement des aides, n'est pas condamnable en soi. Il reste à voir dans quelles mesures et dans quelles conditions elle « favorise les énergies renouvelables ». La baisse des coûts des énergies renouvelables variables, solaires et éoliennes, ne signifie pas en effet qu'elles pourraient aisément se financer sur « les marchés » de l'électricité, marchés spot et

marchés à terme généralement à horizon de un à trois ans. En effet, ces marchés reflètent essentiellement les coûts marginaux de fonctionnement des capacités de génération utilisées à chaque instant pour répondre à la demande (elle-même variable), le retour sur investissement n'étant possible que grâce aux rentes infra-marginales.

Or l'introduction de quantités significatives d'énergies variables tend à déplacer les moyens de production aux coûts marginaux les plus élevés, réduisant donc les prix de marché de l'électricité, lorsque ces énergies sont disponibles. Il est donc très difficile et risqué de consentir aux investissements dans les énergies renouvelables variables sur la seule base des marchés, même si/lorsque le coût actualisé de l'électricité qu'elles produisent est/sera devenu parfaitement compétitif.

Le complément de rémunération (ou « feed-in premium ») en substitution du tarif d'achat (ou « feed-in tariff »), vise à favoriser un développement et un management des installations renouvelables variables plus « amicaux pour le système », en fournissant une incitation à produire de préférence lorsque l'électricité vaut cher, autrement dit lorsqu'elle manque. C'est « favoriser les renouvelables », si l'on veut, en les rendant plus acceptables par le reste du système, ce qui à terme est nécessaire.

A court terme cependant, c'est faire peser davantage de risques sur les investissements en renouvelables, et donc renchérir le coût du capital. Or les renouvelables sont très intensives en capital, puisque justement elles ont de faibles dépenses de fonctionnement (surtout dans le cas du photovoltaïque). De ce point de vue, à court terme l'institution du « complément de rémunération » ne favorise en rien les renouvelables, au contraire elle les rapproche du sort commun. Toute la question est de savoir quelle balance sera faite entre l'inconvénient financier de court terme et l'avantage d'acceptabilité de long terme.

Le diable est dans les détails, et les détails ne sont pas dans la loi. Il y a deux options pour le « complément de rémunération ». Il peut être fixé une fois pour toutes. Sur les marchés, les renouvelables sont alors en compétition avec tous les autres moyens de production d'électricité. Il peut aussi être ajustable, et ajusté, pour une technologie donnée, par exemple par rapport à la moyenne des prix de marchés perçus par tous les représentants de cette technologie-là au cours d'une période récente, de façon à ce que le total atteigne un montant déterminé et fixe.

Ainsi, les représentants de cette technologie sont en compétition avec leurs pairs. L'incitation à « bien faire » persiste, mais l'incertitude est limitée, la pénalité financière potentiellement moins lourde. Au niveau de développement qui est le leur en France, qui n'est ni le Danemark, l'Irlande ou la péninsule ibérique pour l'éolien, ni l'Allemagne ou l'Italie pour le photovoltaïque, c'est sans

aucun doute la formule douce, le complément « variable », qu'il faut privilégier. Mais la loi n'en dit mot.

En somme, il y a très peu de choses dans cette loi réellement de nature à « favoriser les renouvelables ». L'introduction du complément de rémunération peut s'avérer une bonne chose – ou pas. Les procédures ne sont pas simplifiées, sinon pour les énergies marines. Il n'est nullement envisagé de fixer un minimum de puissance au-dessus duquel appliquer les procédures d'appels d'offre, alors que l'expérience montre que pour les petits projets (quelques centaines de kilowatts), ceux-ci s'avèrent en définitive plus coûteux que les tarifs d'achats « à guichet ouvert » (alors qu'il est pourtant facile de plafonner les engagements financiers annuels, si la crainte est celle de l'emballement). Bref, tout dépendra – comme tout dépend déjà – des décisions que prendra l'administration.


CONCLUSION

Au total, cet avant-projet comprend de nombreux aspects positifs, mais aussi plusieurs dispositions à compléter et améliorer. Lorsque le projet définitif sera connu, et avant le débat parlementaire, La Fabrique Ecologique fera des propositions précises pour en améliorer le contenu.

Nous contacter

La Fabrique Ecologique
150 – 154 rue du Faubourg Saint Martin
75010 Paris

www.lafabriqueecologique.fr
contact@lafabriqueecologique.fr

 [lafabriqueecologique](https://www.facebook.com/lafabriqueecologique)

 [@LaFabriqueEcolo](https://twitter.com/LaFabriqueEcolo)