



LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE AU MILIEU DU GUÉ

Analyse de l'avant-projet de loi relatif à la transition énergétique et propositions d'amendements

Publication définitive - novembre 2014

Note n°3

SYNTHESE

Cette note regroupe l'étude de l'avant-projet de loi datant de juillet 2014 ainsi que les propositions d'amendements présentées en septembre 2014, dont certaines ont été reprises. Une nouvelle note début 2015 analysera la loi une fois que celle-ci sera définitivement votée.

Le contenu de l'avant-projet de loi reflète 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.

Les objectifs du nouveau modèle énergétique 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.

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).

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** entre juillet 2014 et septembre 2014.

Signataires

- **Géraud Guibert**, *président de la Fabrique Ecologique, conseiller maître à la Cour des Comptes, co-président du groupe de travail*
- **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, co-président du groupe de travail*
- **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 Sevrans (93), 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.

*

Conformément aux règles de La Fabrique Ecologique, la note a été ouverte jusqu'à la fin du mois de novembre 2014 sur le site de l'association (www.lafabriqueecologique.fr). Parmi la dizaine d'amendements et de contributions reçues, des suggestions des personnes suivantes ont été retenues : **Mme Frédérique Barthélemy (Direct Energie)**, **Mme Juliette Perchepied**.

La Fabrique Ecologique tient à remercier l'ensemble des contributeurs pour leurs remarques et commentaires avisés qui ont permis d'améliorer cette publication.



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, présidé par Géraud Guibert et Arnaud Gossement.

Le présent document regroupe :

- une première note publiée en juillet 2014 qui s'était fixée comme objectif 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 ;
- une seconde publication du groupe de travail en septembre 2014 présentant 12 amendements au projet de loi dont certains ont par ailleurs été repris (amendements présents en annexe).

Avant la présentation des propositions d'amendements, plusieurs experts de La Fabrique Ecologique ont pu rencontrer ou être auditionnés par les députés en charge de la rédaction du projet de loi et membres de la Commission parlementaire spéciale mise en place pour préparer le texte qui a été débattu en séance publique du 1^{er} au 9 octobre 2014.

Notre sentiment est que les délais ont été particulièrement courts pour réfléchir, étudier, contre expertiser et auditionner un panel suffisamment large de personnes au-delà des acteurs et groupes d'intérêts professionnalisés, et que la réflexion devra ainsi se poursuivre entre la première et la deuxième lecture.

La Fabrique Ecologique publiera une dernière note sur le projet de loi, au terme des travaux législatifs, à la suite de la publication de la loi au Journal officiel.



Sommaire

Introduction	 page 6
Partie 1 : L'enjeu et les objectifs de la transition énergétique pour l'Etat	 page 7
A. Les objectifs et priorités de l'Etat	page 8
B. La transition énergétique de de l'Etat	page 9
C. La mise en place d'une économie circulaire	page 10
Partie 2 : Les enjeux de la gouvernance de la transition énergétique	 page 13
A. La gouvernance nationale	page 14
B. La transition énergétique et les territoires	page 15
Partie 3 : L'enjeu du nouveau mix énergétique et des usages	 page 17
A. Les transports	page 18
B. Le bâtiment	page 19
C. Le développement des énergies renouvelables	page 21
Partie 4 : Les propositions d'amendements	 page 23
A. Une méthode précise de rédaction d'amendements	page 24
B. Le sens des propositions d'amendements	page 24
C. Les autres propositions d'amendements à étudier	page 25
Conclusion	 page 26
Annexes	 page 27



« Vers un nouveau modèle
énergétique : l'avant-projet de
loi relatif à la transition
énergétique »

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 concernant 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.



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

A. LES OBJECTIFS ET PRIORITES DE L'ETAT

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 veto 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, 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-I 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 intéressante 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.





Partie 2
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 pas 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 verdier 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 les 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.



Partie 3
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 leur « massification » concourrait 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;



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 Transport 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, éludant 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 Ecologique) 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.

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.

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

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



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 d'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.

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

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 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 »." ».



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 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.



Partie 4

LES PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS



A. UNE METHODE PRECISE DE REDACTION DES AMENDEMENTS

La Fabrique écologique a sélectionné et rédigé ses amendements en fonction d'une méthode précise fondé sur la démarche suivante :

1. **Nous entendons faire preuve de la plus grande transparence de manière à contribuer au débat public.** Nos propositions d'amendements ne sont pas adressées sous forme de note blanche à des députés mais présentées publiquement et diffusées à tous les parlementaires.
2. Nous n'avons pas souhaité reprendre les propositions d'amendements portés par d'autres acteurs : groupes d'intérêts, collectivités, entreprises, associations etc... Nous avons préféré indiquer au sein de la présente note quelles sont les propositions d'amendements et idées auxquelles nous apportons notre soutien. **Les propositions d'amendements de La Fabrique Ecologique sont « à valeur ajoutée ».**
3. La Fabrique Ecologique, fondation pluraliste et transpartisane, n'a pas vocation à prendre parti, de manière politique ou militante sur la structure et les fondamentaux du projet de loi. **Notre objectif est, comme cela a été dit, de faire en sorte que les outils correspondent aux objectifs affichés.**
4. Nous revendiquons une approche pragmatique du texte : **nous avons écarté les propositions d'amendements qui, en l'état du rapport de forces politique n'avaient absolument aucune chance d'être votées.** Nous avons donc renoncé à tout amendement de simple affichage. Nous avons également écarté toute proposition d'amendement dépourvu d'intérêt juridique mais uniquement à caractère politique.
5. **Nous avons choisi de présenter un nombre réduit de propositions d'amendements, correspondant pour l'essentiel d'entre eux à des travaux d'expertise réalisés par La Fabrique Ecologique, lors de travaux antérieurs ou au sein du groupe de travail.** Ceci ne signifie pas que bien d'autres sujets méritent également des amendements mais nous souhaitons attirer ainsi l'attention sur des sujets prioritaires, structurants et expertisés techniquement.
6. **Nous ne présentons que des mesures qui peuvent juridiquement être insérées dans ce projet de loi.** Nous avons donc écarté (provisoirement) les propositions qui tendent à modifier la loi de finances, des décrets ou des conventions internationales.

B. LE SENS DES PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS

Le sens des propositions d'amendements de La Fabrique Ecologique est le suivant.

1. **Gouvernance : décentralisation et planification :** nous proposons de modifier les conditions d'élaboration des documents de planification de la politique énergie climat des prochaines années en associant clairement les Régions. Il convient ainsi de passer d'une logique « haut vers le bas » à une logique « bas vers le haut ».
2. **Précarité énergétique : traiter spécifiquement les passoires énergétiques occupées par les plus démunis.** Celles-ci posent de graves problèmes en particulier de santé publique qui justifient **un dispositif cohérent : identification du parc** de logements, concentration des aides et financements publics, mécanisme d'obligation pesant sur le propriétaire avec un calendrier réaliste.
3. **Energies renouvelables : soutien et développement.** Nous souhaitons que la programmation pluriannuelle de l'énergie affiche clairement un objectif de développement et non pas uniquement de « soutien » à la production d'énergies renouvelables. Cette programmation pluriannuelle doit procéder d'une étude d'impact à caractère également environnemental. La Fabrique Ecologique propose également de donner aux régions le droit de financer le raccordement des installations de production d'énergie renouvelable.
4. **Economie circulaire : une définition opérationnelle.** Nous proposons de codifier la définition de l'économie circulaire en tête du code de l'environnement et de lui donner une vraie définition avec une énumération courte des principaux facteurs de développement de ce modèle de prospérité. Par



ailleurs, le projet de loi ne peut se borner à une définition de l'économie circulaire. Il convient d'agir tout de suite grâce au levier de la commande publique. Nous proposons de prolonger la réflexion engagée lors de l'élaboration de la loi relative à l'économie sociale et solidaire. Notre proposition d'amendement tend à étendre la portée de l'article 13 en appelant les plus grands pouvoirs adjudicateurs à penser la prévention et la gestion circulaire des matières premières au travers de la planification de l'achat public.

La liste de nos propositions est la suivante :

Amendement n°1	après article 4 : création du carnet de santé du logement
Amendement n°2	après article 4 : résorption des passoires énergétiques
Amendement n°3	article 19 : définition opérationnelle de l'économie circulaire
Amendement n°4	après article 19 : objectifs de la politique nationale des déchets
Amendement n°5	après article 19 : économie circulaire et commande publique
Amendement n°6	après article 22 : reprise des déchets
Amendement n°7	article 29 : simplification de la procédure d'autorisation éolienne
Amendement n°8	article 30 : éolien et appels d'offres
Amendement n°9	articles 48-49 : régions et planification nationale
Amendement n°10	article 49 : étude d'impact environnemental de la programmation pluriannuelle de l'énergie
Amendement n°11	article 56 : rôle des régions comme autorités organisatrices
Amendement n°12	article 58 : régions et raccordement aux réseaux des énergies renouvelables

C. LES AUTRES PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS A ETUDIER

Les parlementaires ont été rendus destinataires de très nombreuses propositions d'amendements. Parmi celles-ci nous en avons retenu certaines qui apparaissent très intéressantes ou méritent d'être débattues. La liste qui suit n'est pas exhaustive. Plusieurs sujets nous paraissent appeler des propositions d'amendements au terme d'un travail d'approfondissement rigoureux.

1. **Performance énergétique du bâtiment** : au-delà de l'amendement proposé sur le carnet de santé des logements, nous appelons à une étude et un débat rigoureux sur plusieurs propositions importantes : recours aux plans locaux d'urbanisme pour l'encouragement des travaux de performance énergétique, définition des bâtiments publics à énergie positive, définition des territoires à énergie positive.
2. **Développement d'un service public régional de l'efficacité énergétique**. Il est important de donner du contenu à la mesure selon laquelle la Région est chef de file de la politique énergie climat. L'efficacité énergétique permettra de donner un premier plan à la Région dans la rationalisation des financements et intervention en faveur de l'efficacité énergétique.
3. **Développement des sociétés de tiers financement** : nous sommes favorables à la recherche d'une définition qui permette de libérer ces sociétés des contraintes trop importantes que pourrait générer l'obligation d'agrément bancaire.
4. **Energies renouvelables** : le projet de loi ne donne aucune précision sur les conditions d'entrée en vigueur et sur la structure du contrat de complément de rémunération, ce qui est créateur d'une incertitude forte pour le développement des projets.



5. **Chèque énergie** : le dispositif présenté est peu lisible, confus dans ses objectifs et très incertain dans son application. L'opportunité d'une suppression des tarifs sociaux peu de temps après leur création n'est pas encore démontrée.
6. **Déchets** : Une réflexion d'ensemble sur la politique des déchets semble indispensable. La création d'une filière économique de valorisation des combustibles solides de récupération ne peut se faire sans un débat préalable approfondi. Par ailleurs, le projet de loi sur la biodiversité adopté en Commission à l'Assemblée nationale comporte une mesure d'interdiction de mise à disposition des sacs plastiques à usage unique. Il serait utile d'accélérer la mise en place de cette interdiction en l'intégrant au projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte.
7. **Nucléaire** : le groupe de travail s'est interrogé sur la solidité juridique et sur les conditions de réussite du dispositif proposé de plafonnement de la capacité installée de production d'énergie nucléaire.
8. **Gouvernance** : le projet de loi propose la création de nombreux nouveaux comités. Une plus forte cohérence d'ensemble serait nécessaire dans ces domaines.
9. **Transports** : ainsi que La Fabrique Ecologique a pu le souligner dans sa première note, il importe de ne pas limiter la réflexion sur les transports au seul enjeu du développement de la voiture électrique.
10. **Simplification** : le projet de loi comporte peu de mesures de simplification du droit applicable, notamment pour le développement des énergies renouvelables terrestres. Il est indispensable d'insérer des mesures de réelle simplification du cadre juridique actuel : seuil de déclenchement des appels d'offres, recours en justice etc.

Conclusion

Au total, l'avant-projet de loi comprend de nombreux aspects positifs mais aussi plusieurs dispositions à compléter et améliorer. C'est pourquoi La Fabrique Ecologique, à l'aide des propositions d'amendements suivantes, a cherché à en améliorer le contenu.



ANNEXES



ASSEMBLÉE NATIONALE

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE - (N° 2188)

Amendement n°

présenté par

Il est inséré après l'article 4 un article 4 bis rédigé ainsi :

« Dans les logements individuels et dans les logements collectifs non soumis à des obligations d'audit énergétique dans le cadre de l'article 7 de la loi no 2010-788 du 12 juillet 2010, il est créé un carnet numérique de santé du logement.

Après une expérimentation dans une région pilote, et une conception en concertation avec partenaires concernés, le format de ces carnets de santé du bâtiment sera arrêté pour permettre son déploiement à l'ensemble du territoire à partir du 1er janvier 2016 et une généralisation avant le 31 décembre 2025.

Ce carnet numérique de santé du logement contiendra l'ensemble des informations relatives aux caractéristiques et performances techniques du logement. A minima, il contiendra les diagnostics obligatoires, un volet relatif à la performance énergétique avec des possibilités de travaux permettant de l'améliorer et, dans le cas des logements collectifs, un volet supplémentaire relatif à l'état architectural du bâti et notamment des parties communes.

Un professionnel ayant réalisé le carnet numérique de santé de logement ne pourra pas réaliser des travaux de performance énergétique sur le même logement dans les deux ans suivant sa réalisation.

Un malus pourra être appliqué à la taxe foncière en cas d'absence de carnet de santé du logement à partir du 1er janvier 2026. »

Exposé des motifs

Au vu du manque de connaissance par les français de leur logement et des possibilité d'y effectuer des travaux de performance énergétique, afin de relancer la demande de rénovation énergétique des ménages, il serait important de programmer l'instauration et la généralisation des carnets de santé des logements. Une validation législative est un point d'appui indispensable pour y parvenir.

Pour éviter de perturber le marché du logement, et tenir compte des délais nécessaires de définition et de mise en place, l'amendement définit un calendrier de longue durée pour parvenir à la généralisation de cet outil indispensable. La formation des professionnels habilité à faire ces carnets de santé ne devra pas être uniquement technique mais aussi sociologique.



Une identification et un signal réglementaire de long terme renforcé pour les « passoires » énergétiques

Après l'ART. 4

ASSEMBLÉE NATIONALE

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE - (N° 2188)

Amendement n°

présenté par

Insérer après l'article 4 l'article additionnel suivant :

« A partir du 1^{er} janvier 2025, un seuil d'étiquette énergie est défini comme seuil d'alerte précarité énergétique, entraînant une obligation de réaliser des travaux. Le dispositif est précisé par voie réglementaire.

Le comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées met en place une identification systématique des logements où la performance énergétique est responsable de situations de précarité énergétique.

Cette identification s'appuie notamment sur une enquête menée auprès des personnes sollicitant des aides aux impayés d'énergie.

Lorsqu'un tel logement est identifié, le propriétaire est systématiquement contacté afin qu'il soit sensibilisé aux différents dispositifs d'aide aux travaux existant en la matière. Il a obligation de mettre en place dans un délai fixé par voie réglementaire le volet énergétique du carnet de santé du logement concerné. Il a obligation dans un délai de dix ans de réaliser les travaux de performance énergétique contenus dans le carnet de santé permettant de dépasser le seuil d'étiquette énergie défini comme seuil d'alerte précarité énergétique. »

Exposé des motifs

Il est indispensable qu'un dispositif spécifique s'applique aux « passoires » énergétiques, c'est-à-dire des logements où la performance énergétique très dégradée est responsable de situations de précarité énergétique. Le nombre de ces logements est mal connu aujourd'hui, il convient donc de les identifier.

Agir dans ce domaine est d'autant plus important que ces logements posent un problème majeur de santé publique. Au vu notamment de ces risques sanitaires, l'article prévoit un plan contraignant à long terme de rénovation.



ASSEMBLÉE NATIONALE

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE - (N° 2188)

Amendement n°

présenté par

Article 19

Rédiger l'article 19 de la manière suivante :

« Le III de l'article L. 110-1 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« III. - L'objectif de développement durable, tel qu'indiqué au II, ~~répond~~, est recherché, de façon concomitante et cohérente, grâce aux ~~à~~ cinq ~~finalités~~ engagements suivants :

1° La lutte contre le changement climatique ;

2° La préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ;

3° La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;

4° L'épanouissement de tous les êtres humains ;

5° ~~Une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.~~ La recherche d'une économie circulaire.

Celle-ci tend à une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires ainsi qu'à la réutilisation, en priorité, des matières premières secondaires. La promotion de l'écologie industrielle et de la conception écologique des produits, la prévention des déchets et polluants, la coopération entre acteurs économiques à l'échelle territoriale pertinente, le développement des valeurs d'usage et de partage des produits et de l'information sur leurs coûts écologique, économique et social, contribuent à cette nouvelle prospérité.

Exposé des motifs

Afin de donner à ces dispositions une meilleure visibilité, cet amendement codifie les dispositions de l'article 19 modifié à l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Il propose de clarifier le lien entre l'objectif d'un développement durable et les cinq engagements pris par la France pour le réaliser. Au nombre de ces engagements figure désormais la promotion de l'économie circulaire. Il importe d'en donner une définition claire et lisible puis d'indiquer quels sont les facteurs qui contribuent à cette nouvelle prospérité. Cet article élargit la définition de l'économie circulaire au-delà des produits et déchets et rend compte des réflexions contemporaines sur les valeurs d'usage et de partage des produits ainsi que de l'émergence de l'économie collaborative.



ASSEMBLÉE NATIONALE

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE - (N° 2188)

Amendement

présenté par

Article additionnel, après l'article 19

A l'article L.541-1 du code de l'environnement, avant la première phrase de l'article, insérer un I ainsi rédigé :

« I. – La politique nationale de prévention et de gestion des déchets est un levier essentiel de la transition vers une économie circulaire. Ses objectifs, adoptés de manière à respecter la hiérarchie des modes de traitement des déchets, définie au II du présent article, sont les suivants :

1° Donner la priorité à la prévention et à la réduction de la production de déchets, en réduisant de 7 % les quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitant et en ~~stabilisant~~ réduisant les quantités de déchets d'activités économiques, notamment du secteur du bâtiment et des travaux publics, en 2020 par rapport à 2010. Dans cette perspective, des expérimentations pourront être lancées sur la base du volontariat afin de développer des dispositifs de consigne pour certains emballages et produits.

2° Augmenter la quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation sous forme de matière, notamment organique, en orientant vers ces filières de valorisation 55 % en masse des déchets non dangereux non inertes en 2020 et 60 % en masse en 2025. Le service public de gestion des déchets déclinera localement ces objectifs pour réduire les quantités d'ordures ménagères résiduelles après valorisation. À cet effet, il progressera dans le tri à la source des déchets organiques, jusqu'à sa généralisation pour tous les producteurs de déchets d'ici à 2020, pour que ceux-ci ne soient plus collectés dans les ordures ménagères résiduelles puis éliminés, mais valorisés. Les collectivités progresseront vers la généralisation d'une tarification incitative en matière de déchets, avec pour objectif que 15 millions d'habitants soient couverts en 2020 et 25 millions en 2025 ;

3° Valoriser 70 % des déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics à l'horizon 2020 ;

4° 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 ;

5° ~~Augmenter~~ Assurer la valorisation énergétique des déchets, non valorisables en l'état des meilleures techniques disponibles, sous forme de matière et résultant d'une opération de tri réalisée dans une installation prévue à cet effet. Dans ce cadre, la préparation et la valorisation de combustibles solides de récupération fera l'objet d'~~sera encouragée grâce à~~ un cadre réglementaire adapté. Afin de ne pas ne pas se faire au détriment de la prévention ou de la valorisation matière, cette valorisation



énergétique doit être pratiquée dans des installations ayant pour finalité la production de chaleur ou d'électricité, présentant des capacités de traitement raisonnables et étant en capacité de brûler des combustibles classiques afin de ne pas être dépendantes d'une alimentation en déchets. »

Exposé des motifs

L'article 19 II du projet de loi propose de transposer dans la loi française les objectifs de la politique nationale des déchets, tels que définis en droit de l'Union européenne. Le présent amendement tend à inscrire ces objectifs au sein de l'article L.541-1 du code de l'environnement de manière à leur donner une meilleure visibilité. Il comporte un objectif de généralisation du tri à la source des déchets organiques. Il tend également à mieux définir les conditions du recours à la valorisation des déchets et à celle des combustibles solides de récupération, qui ne peut constituer une priorité.



ASSEMBLÉE NATIONALE

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE - (N° 2188)

Amendement n°

présenté par

Article additionnel, après l'article 19

Rédiger ainsi le I de l'article 13 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire :

« - Lorsque le montant total annuel de ses achats est supérieur à un montant fixé par décret, le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice mentionné au 2° de l'article 2 du code des marchés publics ou aux articles 3 et 4 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, en tant que ces articles concernent des collectivités territoriales ou des organismes de nature législative, adopte un schéma de promotion des achats publics socialement **et écologiquement** responsables. Il en assure la publication.

Ce schéma détermine les objectifs de passation de marchés publics comportant des éléments à caractère social visant à concourir à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés, **et à caractère écologiques** ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi annuel de ces objectifs. **Ce schéma a notamment pour objectif de promouvoir une économie circulaire** ».

Exposé des motifs

Lors de l'examen de l'article 13 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, plusieurs députés membres de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire avaient proposé d'amender le futur article 13 de la loi de manière à ce que le droit de la commande publique constitue un levier important de développement de l'économie circulaire.

Le Gouvernement s'était opposé à ces amendements au motif que le terme « social » comprend une référence à l'environnement. Pour plus de précision, le présent amendement tend à ce que le schéma de promotion des achats publics mis en place par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, appelle une réflexion sur les moyens concrets de promouvoir l'économie circulaire.



ASSEMBLÉE NATIONALE

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE - (N° 2188)

Amendement n°

présenté par

Article additionnel, après ARTICLE 22

« Dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport, à la suite d'une large concertation de toutes les parties prenantes, sur la possibilité d'assurer le réemploi, le recyclage ou la valorisation des déchets enfouis dans les installations de stockage de déchets et sur les conditions de réalisation éventuelle d'expérimentations. La réflexion à mener sur ce principe de réversibilité du stockage de déchets doit être strictement conforme à la priorité donnée à la prévention de la production des déchets ainsi qu'au respect de la hiérarchie des modes de traitement des déchets. Le rapport devra faire le point sur les techniques disponibles ainsi que sur les risques sanitaires, écologiques d'une application de ce principe de réversibilité du stockage, à un coût économique raisonnable. Le rapport fera également le point sur l'intérêt de ce principe pour la promotion d'une économie circulaire ».

Exposé des motifs

Le droit de l'environnement ne connaît pas actuellement du principe de réversibilité des déchets dans les installations de stockage de déchets non dangereux. L'article L.541-25 du code de l'environnement se borne à obliger l'exploitant à faire état des techniques disponibles pour une reprise éventuelle des déchets conçue comme une solution de dernier recours.

Il serait pourtant précieux d'étudier les avantages et inconvénients de l'hypothèse tendant à organiser le tri, le réemploi, le recyclage et/ou la valorisation matière ou énergétique des déchets enfouis dans les installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND) et ce de manière à faire disparaître des « décharges éternelles ».

A certaines conditions précises et dans le strict respect de la priorité donnée à la prévention des déchets, la valorisation des déchets dans les alvéoles pourrait permettre, outre une contribution à l'économie circulaire, d'accueillir d'autres déchets, sous réserve d'un strict respect, d'une part de la priorité donnée à la prévention des déchets, d'autre part de la hiérarchie des modes de traitement des déchets.

Le présent amendement propose un rapport sur ce sujet, en concertation avec les parties prenantes.



ASSEMBLÉE NATIONALE

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE - (N° 2188)

Amendement n°

présenté par

Article additionnel, après l'article 29

« Le cinquième alinéa de l'article L.553-1 du code de l'environnement est rédigé de la manière suivante :

« Les installations terrestres de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent dont la hauteur des mâts dépasse 50 mètres sont soumises à déclaration, au titre de l'article L. 512-8 du présent code ». »

Exposé sommaire

Le développement de l'énergie éolienne en France est difficile. L'objectif est d'atteindre une puissance installée de 19000MW d'ici à 2020. Pourtant, comme le souligne le « Tableau de bord éolien-photovoltaïque » publié par le Commissariat général au Développement durable du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, le parc éolien français atteint une puissance installée de 8 592 MW fin juin 2014. Les causes de la lenteur de ce développement de la capacité installée en énergie éolienne sont connues. En premier lieu, l'incertitude relative au régime de l'obligation d'achat et au tarif d'achat applicable a été source d'inquiétude et de défiance de la part des investisseurs. En deuxième lieu, la complexification des procédures nécessaires à la construction et à l'exploitation d'un parc éolien impose aux développeurs de projets des délais de conception et d'instruction administrative longs et coûteux. Cette complexification date principalement du vote des articles 88, 89 et 90 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Cette complexification est également liée à la jurisprudence du Conseil d'Etat qui soumet les autorisations de construire les parcs éoliens aux exigences des lois montagne de 1985 et littoral de 1986. Enfin, un grand nombre de projets sont bloqués en raison de problématiques de coexistence entre radars civils et militaires et aérogénérateurs.

Dans cette situation, il est impératif de simplifier le droit applicable à l'éolien pour réduire ces délais sans réduire le niveau de protection de l'environnement et sans porter atteinte au droit à l'information et au principe d'information du public. Ce travail de simplification a été engagé par la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes. Cette loi a ainsi supprimé l'obligation de créer des zones de développement de l'éolien terrestre pour pouvoir bénéficier d'un contrat d'achat d'électricité.

Le présent amendement tend à modifier la rédaction de l'article L.553-1 du code de l'environnement. En premier lieu, cette modification tend soumettre l'exploitation des éoliennes non plus au régime de l'autorisation mais à celui de la déclaration. L'article L.512-8 du code de l'environnement est en effet rédigé en ces termes « Sont soumises à déclaration les installations qui, ne présentant pas de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article L. 511-1,



doivent néanmoins respecter les prescriptions générales édictées par le préfet en vue d'assurer dans le département la protection des intérêts visés à l'article L. 511-1. » Le passage au régime de la déclaration permettra de réduire, non seulement le contenu du dossier à déposer entre les mains de l'administration mais aussi la durée de la procédure d'instruction. Cette modification est conforme à l'évolution actuelle de la police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Valable pour l'avenir, elle ne compromet en rien les droits acquis par les installations d'ores et déjà autorisées. Elle est également compatible avec la création future d'une autorisation environnementale unique. En deuxième lieu, cette modification tend à supprimer la contrainte selon laquelle « La délivrance de l'autorisation d'exploiter est subordonnée à l'éloignement des installations d'une distance de 500 mètres par rapport aux constructions à usage d'habitation, aux immeubles habités et aux zones destinées à l'habitation définies dans les documents d'urbanisme en vigueur à la date de publication de la même loi ». En effet, l'appréciation des distances d'éloignement pourra être utilement réalisée, au cas par cas et non de manière générale, par l'autorité administrative compétente. En troisième lieu, cette modification tend à supprimer la mesure selon laquelle l'autorisation d'exploiter un parc éolien « tient compte des parties du territoire régional favorables au développement de l'énergie éolienne définies par le schéma régional éolien mentionné au 3° du I de l'article L. 222-1, si ce schéma existe ». Dans un contexte marqué par la réforme de la planification régionale des politiques climat-énergie (projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la république) et en raison de l'imprécision de l'expression « tient compte », la suppression de cette mesure ne compromet aucune exigence environnementale ou participative.



ASSEMBLÉE NATIONALE

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE - (N° 2188)

Amendement n°

présenté par

Au terme du 10° du I de l'article 30 du projet de loi, ajouter la phrase suivante :

« L'autorisation d'exploiter et la délivrance d'un contrat d'achat pour une installation de production d'énergie éolienne terrestre n'est pas soumise par principe et systématiquement à la procédure de l'appel d'offres ».

Exposé des motifs

Le développement de l'énergie éolienne en France est difficile. L'objectif est d'atteindre une puissance installée de 19000MW d'ici à 2020. Pourtant, comme le souligne le « Tableau de bord éolien-photovoltaïque » publié par le Commissariat général au Développement durable du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, le parc éolien français atteint une puissance installée de 8 592 MW fin juin 2014. Les causes de la lenteur de ce développement de la capacité installée en énergie éolienne sont connues. En premier lieu, l'incertitude relative au régime de l'obligation d'achat et au tarif d'achat applicable a été source d'inquiétude et de défiance de la part des investisseurs. En deuxième lieu, la complexification des procédures nécessaires à la construction et à l'exploitation d'un parc éolien impose aux développeurs de projets des délais de conception et d'instruction administrative longs et coûteux. Cette complexification date principalement du vote des articles 88, 89 et 90 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Cette complexification est également liée à la jurisprudence du Conseil d'Etat qui soumet les autorisations de construire les parcs éoliens aux exigences des lois montagne de 1985 et littoral de 1986. Enfin, un grand nombre de projets sont bloqués en raison de problématiques de coexistence entre radars civils et militaires et aérogénérateurs.

Dans cette situation, il est impératif de simplifier le droit applicable à l'éolien pour réduire ces délais sans réduire le niveau de protection de l'environnement et sans porter atteinte au droit à l'information et au principe d'information du public. Ce travail de simplification a été engagé par la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes. Cette loi a ainsi supprimé l'obligation de créer des zones de développement de l'éolien terrestre pour pouvoir bénéficier d'un contrat d'achat d'électricité.

Le présent amendement tend à modifier à compléter la rédaction de l'article 30 du projet de loi aux termes duquel, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin notamment « 10° De mettre en cohérence les articles du code de l'énergie relatifs à la procédure d'appel d'offres prévue à l'article L. 311-10 du code de l'énergie avec les dispositions de la présente loi relatives à la programmation pluriannuelle de l'énergie et de redéfinir les critères applicables à ces appels d'offres ». Il s'agit ici d'éviter que, par ordonnance, le Gouvernement ne puisse étendre à l'éolien



terrestre le dispositif de l'appel d'offres auxquels sont soumis de nombreuses installations de production d'énergie solaire photovoltaïque. Le dispositif de l'appel d'offres doit être réservé, par exception, à des situations où l'Etat doit, pour atteindre les objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie, encourager fortement et temporairement l'installation de nouvelles capacités de production.



ASSEMBLÉE NATIONALE

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE - (N° 2188)

Amendements n°

présenté par

Au 19^{ème} alinéa de l'article 48, à la place des mots « au Conseil national de la transition écologique » insérer :

« aux régions et au Conseil national de la transition écologique. Passé un délai de trois mois à compter de la transmission de ce projet, l'avis ainsi requis est présumé favorable. »

L'alinéa 10 de l'article 49 est rédigé ainsi :

« 3° Au **développement et au** soutien à l'exploitation des énergies renouvelables »

L'alinéa 15 de l'article 49 est remplacé par le suivant :

« Les objectifs quantitatifs du volet **du développement et** du soutien à l'exploitation des énergies renouvelables sont **définis sur la base de ceux figurant dans les schémas régionaux climat air énergie, adaptés le cas échéant en fonction de l'enveloppe maximale des ressources publiques fixée pour le soutien à leur exploitation.** Les objectifs quantitatifs sont déclinés par filière et par zone géographique. **Les collectivités régionales donnent leur avis sur cette programmation avant son adoption définitive.** »

Exposé des motifs

Le projet de loi prévoit, dans son article 48, la création de « budget carbone » fixé à l'horizon 2018 puis sur des périodes de cinq ans. Il s'agit d'un plafond des émissions de gaz à effet de serre, décliné par secteurs et trajectoires indicatives d'émissions annuelles. Les collectivités territoriales prennent en compte cette stratégie nationale bas-carbone dans leurs documents de planification et de programmation.

L'article 49 décide d'une programmation pluriannuelle de l'énergie, qui établit les priorités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie. Elle définit les objectifs quantitatifs de programmation et l'enveloppe maximale des ressources publiques mobilisées pour les atteindre.

Les objectifs sont en outre déclinés par filière et peuvent l'être par zone géographique (art 141-3 3^{ème} alinéa). Dans ce cas, les objectifs tiennent compte des gisements identifiés dans les schémas régionaux climat air énergie. Les liens entre la planification pluriannuelle et les schémas régionaux de planification climat air énergie sont donc très ténus, purement descendant, de l'Etat vers les régions, et sans que les collectivités territoriales y jouent le moindre rôle. Ce dispositif est donc contradictoire avec la logique décentralisée qui est une des conditions de la réussite de la transition énergétique.



Les amendements proposés inversent cette logique. Ils font partir la programmation des décisions prises par les territoires, le dispositif étant ensuite adapté pour tenir compte des ressources disponibles en matière de soutien à l'exploitation.



ASSEMBLÉE NATIONALE

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE - (N° 2188)

Amendement n°

présenté par

A la deuxième phrase du 17^{ème} alinéa de l'article 49, après les mots « des réseaux », insérer les mots suivants:

« , sur l'environnement »

Exposé des motifs

L'alinéa 17 de l'article 49 du projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte prévoit l'élaboration d'une étude d'impact préalable à l'adoption de la programmation pluriannuelle de l'énergie. Il importe que cette étude d'impact ne soit pas uniquement économique et technique mais également environnementale.



ASSEMBLÉE NATIONALE

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE - (N° 2188)

Amendements n°

présenté par

Il est inséré à l'article 56 l'alinéa 28 bis suivant

« V Dans le cadre de l'élaboration du schéma régional climat-énergie-climat et de son rôle de chef de file dans ce domaine, une région peut sur tout ou partie de son territoire, prendre en charge la compétence d'autorité organisatrice d'un réseau public de distribution de gaz ou d'électricité.

Pour exercer cette compétence, elle peut la déléguer aux établissements publics intercommunaux ou aux actuelles autorités organisatrices d'un réseau de distribution. Ces dernières se voient alors confier seules la responsabilité l'intégralité des actions dans le domaine de l'énergie, en substitution des établissements publics intercommunaux intervenant sur son territoire de compétence. »

Exposé sommaire

Le projet de loi prévoit, dans son article 56 - 25, que les établissements publics de coopération intercommunale peuvent animer et coordonner des actions dans le domaine de l'énergie. Les autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité ou de gaz de leur côté peuvent réaliser, ou faire réaliser des actions de nature à éviter ou différer, dans de bonnes conditions économiques, l'extension ou le renforcement des réseaux publics de distribution relevant de leur compétence. Elles ont donc le pouvoir d'entreprendre des actions d'économies d'énergie qui, dans la quasi-totalité des cas, représentent des économies potentielles de réseaux.

Cette situation reflète l'incohérence de plus en plus grande du système actuel, avec deux organismes qui font doublon pour des compétences similaires. Elle ne garantit pas en outre une politique active dans ce domaine, plusieurs intercommunalités en zone rurale n'ayant pas véritablement les moyens d'agir dans ce domaine.

C'est à la région chef de file d'organiser son territoire pour que soit exercé de manière rationnelle cette responsabilité. C'est ce qui est proposé ici, à titre expérimental, en prévoyant un dispositif qui permet, en zone rurale notamment, que les autorités de distribution soient seules compétentes, en substitution des intercommunalités.



ASSEMBLÉE NATIONALE

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE - (N° 2188)

Amendement n°

présenté par

Il est inséré à l'article 58 l'alinéa 6 suivant

« V Dans le cadre de l'élaboration de leur schéma régional climat-énergie-climat, une région peut, à titre expérimental, décider sur tout ou partie de son territoire de prendre en charge tout ou partie du coût du raccordement des énergies renouvelables sur un réseau, afin notamment de faciliter leur développement et de réduire les délais.

Cette compétence s'exerce par l'intermédiaire d'une convention conclue avec l'opérateur de distribution, qui conserve son rôle de maître d'ouvrage. »

Exposé sommaire

Le raccordement au réseau peut être un facteur non négligeable de difficulté de développement des énergies renouvelables. C'est pourquoi il est utile de permettre aux régions, à titre expérimental, de jouer un rôle actif dans ce domaine, l'opérateur restant maître d'ouvrage ce qui garantit le maintien de la cohérence d'ensemble.





FONDATION PLURALISTE DE L'ÉCOLOGIE

Contact :

contact@lafabriqueecologique.fr
+33 (0)6 29 77 55 01



La Fabrique Ecologique



@LaFabriqueEcolo



La Fabrique Ecologique

A propos de La Fabrique Ecologique

La Fabrique Ecologique, fondation pluraliste et transpartisane de l'écologie, réfléchit, lance des débats et formule des propositions concrètes en matière d'écologie et de développement durable. Son exigence de très grande rigueur, la précision de sa méthodologie et la qualité et la diversité de son réseau d'expertise lui permettent de publier des notes considérées comme des références sur les sujets traités.

Partenaires référents et acteurs de La Fabrique Ecologique :



ReedSmith

