

ANNEXE:

**DIAGNOSTIC DES ACTEURS LOCAUX
DE LA **TRANSITION ÉNERGÉTIQUE**
ET DE **L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE****

Mars 2017



Pour une transition énergétique qui atteint ses objectifs

Diagnostic 1

Garantir l'atteinte des objectifs de transition énergétique en responsabilisant davantage les différents acteurs

Les lois Grenelle, puis la loi de transition énergétique, ont fixé des objectifs ambitieux:

- - 40% d'émissions de gaz à effet de serre,
- - 20% de consommation d'énergie,
- 32% d'énergies renouvelables dans le mix énergétique français d'ici 2030,
- -15% de précaires énergétiques d'ici 2020,
- 500 000 logements rénovés par an à partir de 2017.

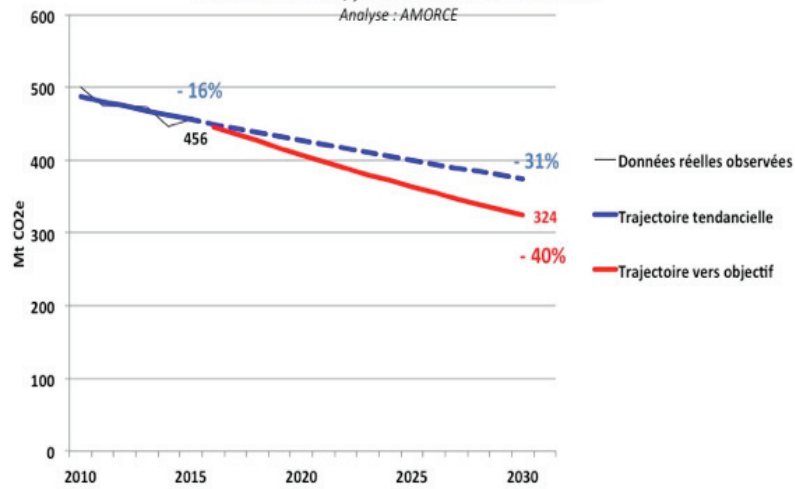
Aujourd'hui, la plupart des objectifs de la loi Grenelle n'ont malheureusement pas été atteints, et la France est en train de décrocher de la trajectoire d'atteinte des objectifs de la loi de transition énergétique.

Pour expliquer ce constat, les acteurs de la transition énergétique mettent en avant :

- Le caractère désresponsabilisant des objectifs qui sont établis sur le long terme, les gouvernements successifs s'engageant rarement à l'atteinte des objectifs à l'échéance de leur mandat.
- L'insuffisance des mesures concrètes de facilitation (allègement des contraintes administratives), d'encouragement (aides financières) et d'obligation, qui ne sont pas à la hauteur des objectifs.
- Une politique énergétique qui se focalise excessivement sur la production d'énergie et en particulier d'électricité, plutôt que sur la maîtrise de l'énergie
- Le rôle ambivalent de l'État, à la fois législateur et actionnaire majoritaire du principal producteur, transporteur, distributeur et fournisseur d'électricité.

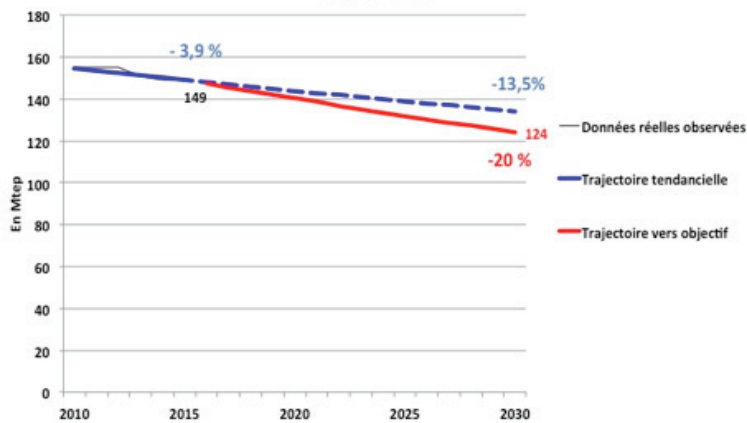
Emissions de GES de 2010 à 2015 et trajectoire vers l'objectif -40% par rapport à 1990

Source : Source CITEPA / format SECTEN - avril 2016 et Loi TECV
Analyse : AMORCE



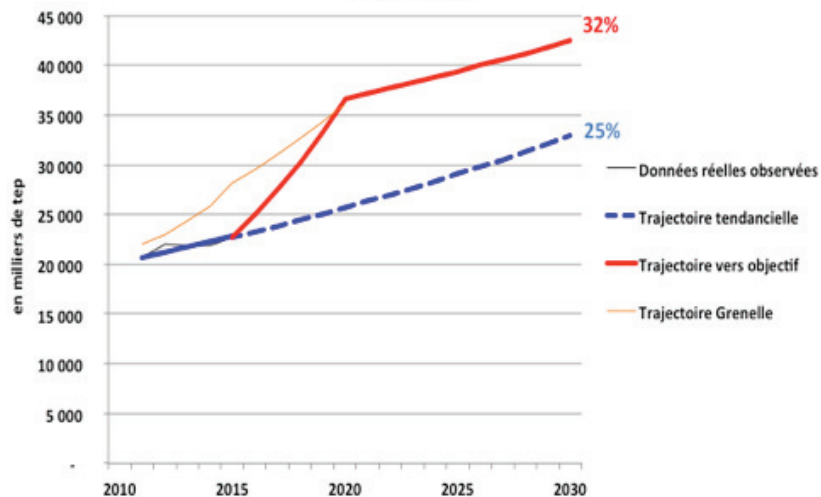
Consommation d'énergie finale* de 2010 à 2015 et trajectoire vers l'objectif -20%

Source : Bilan énergétique de la France et Loi TECV (*hors usages non énergétique)
Analyse : AMORCE



Consommation finale d'énergies renouvelables de 2010 à 2015 et trajectoire

Source : Repères et chiffres clés des EnR et Loi TECV
Analyse : AMORCE



Diagnostic 2

Indexer la fiscalité énergétique et l'utilisation de ses recettes à l'atteinte des objectifs de la loi de transition énergétique

La fiscalité sur l'énergie et sur le carbone (charbon, pétrole, gaz, électricité) représente plus de 37 milliards d'euros de prélèvements.

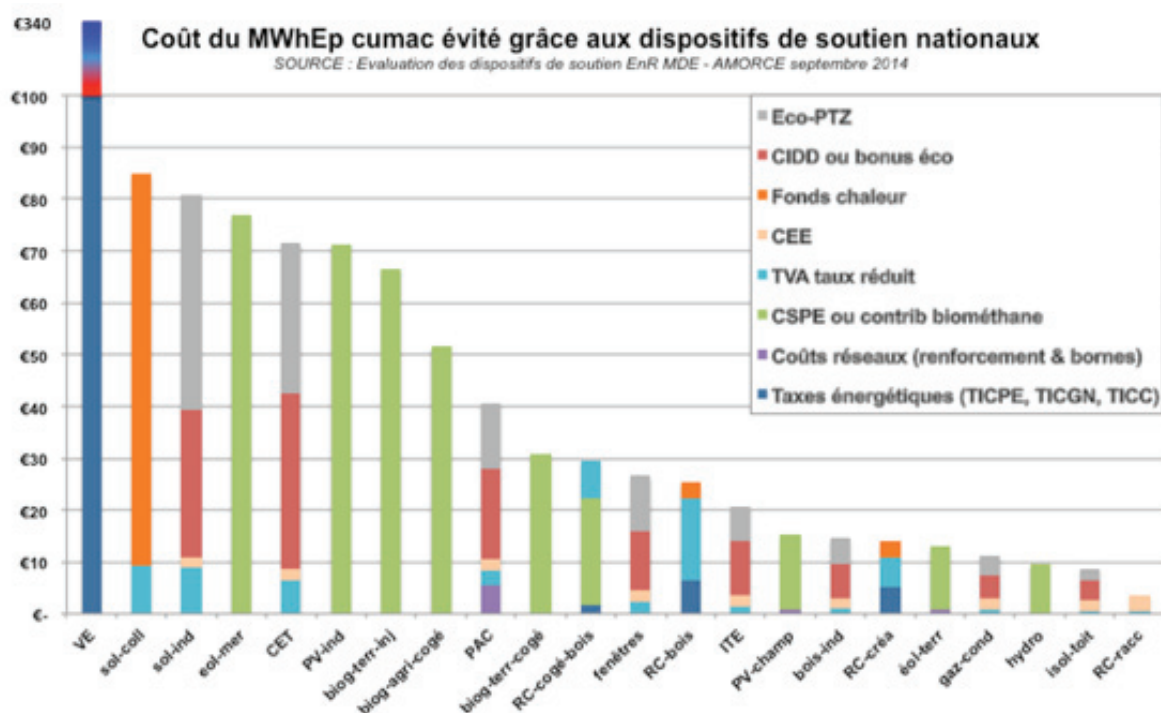
Elle est unanimement considérée comme complexe, incohérente entre énergies, et surtout peu redistributive. Seuls 8 milliards d'euros des recettes issues de cette fiscalité sont en réalité affectées à la transition énergétique.

Leur répartition entre les différents leviers de la transition énergétique est peu équitable :

- 1,5 milliard d'euros pour les crédits d'impôts
- 5,3 milliards pour l'électricité renouvelable
- 200 millions pour la chaleur renouvelable
- 500 millions attribués ponctuellement aux Territoires à Energie Positive.

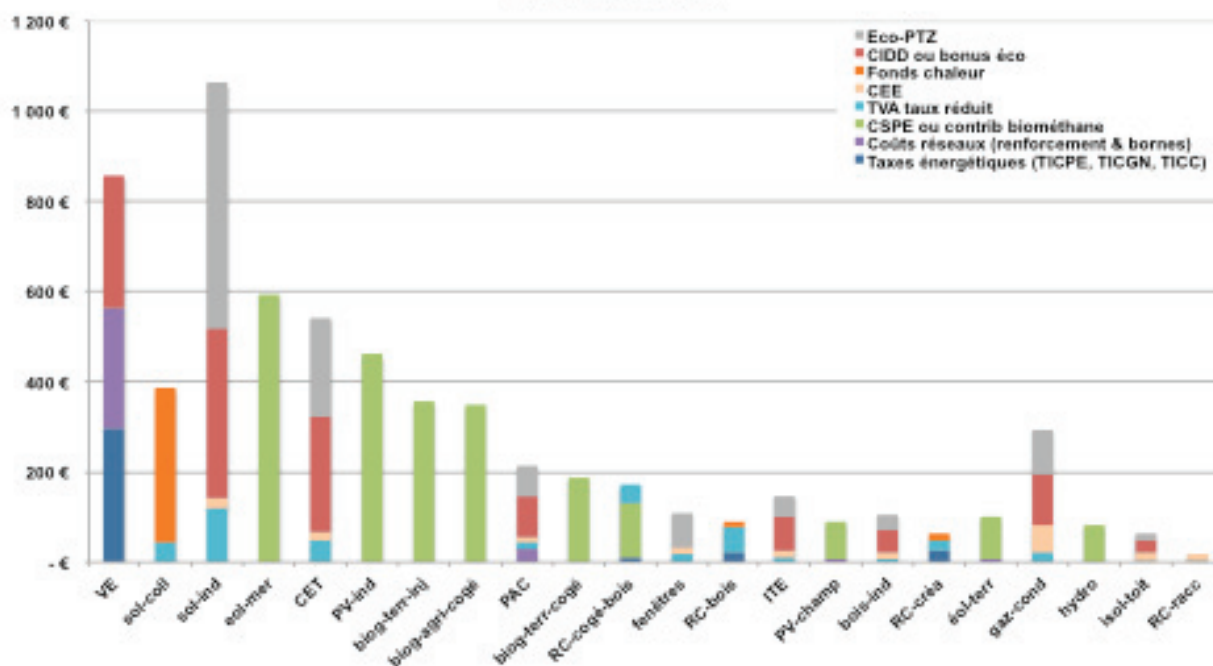
Les moyens financiers pour la transition énergétique sont donc souvent insuffisants pour atteindre les objectifs.

Ils sont également difficiles à utiliser et répartis de manière incohérente entre les différentes technologies au regard de leurs bénéfices respectifs. Ainsi, pour économiser un même MWh issu d'énergie non renouvelable, les actions de maîtrise de l'énergie sont soutenues à hauteur de seulement 10 à 25€/MWh économisé et de 50 à 100€/tCO₂ évitée, quand certaines énergies renouvelables sont soutenues 2 à 3 fois plus par MWh ou tCO₂ économisé et la voiture électrique 10 fois plus.



Coût de la tonne de CO2 cumac évitée

- AMORCE septembre 2014 -



Diagnostic 3

Garantir l'atteinte, dès 2018, des 500 000 chantiers d'efficacité énergétique prévus par la loi de transition énergétique

Avec le rythme actuel de baisse annuelle de la consommation finale d'énergie de 0,7%, alors qu'1,2% de diminution annuelle serait nécessaire, l'objectif national de baisse de 20% de la consommation d'ici à 2030 est inaccessible.

300 000 rénovations énergétiques sont actuellement réalisées chaque année, ce qui n'est pas à la hauteur de l'objectif de 500 000 logements rénovés par an, dès 2017, fixé par la loi de transition énergétique.

Près de 100 plateformes territoriales de la rénovation énergétique ont vu le jour sur les 500 attendues pour accompagner les Français dans leurs travaux de rénovation.

Les niveaux d'aide pour les actions de maîtrise de l'énergie sont en moyenne très inférieurs aux soutiens aux énergies renouvelables, et ces aides sont souvent complexes.

Enfin, les normes d'efficacité énergétique des logements ne sont que trop rarement contrôlées par manque de moyens de l'État et des collectivités territoriales.

Diagnostic 4

Lancer un pacte de résorption de la précarité énergétique pour permettre à 15 % des ménages concernés d'en sortir à l'horizon 2020

Alors que la loi de transition énergétique impose une baisse des précaires énergétiques de 15% d'ici 2020, (soit environ 800 000 logements rénovés en 4 ans) la précarité énergétique, qui concerne déjà 12 millions de français, a encore augmenté de 0,4% en 2016.

La plupart des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique (tarifs sociaux, chèque énergie, Fonds Solidarité Logement, Centres Communaux d'Action Sociale) ne sont en réalité que des dispositifs curatifs. Ils permettent surtout de garantir le paiement des factures pour les fournisseurs d'énergie, mais ne résolvent pas la question de la précarité énergétique.

Les quelques actions de maîtrise de l'énergie destinées aux ménages modestes existantes ne sont absolument pas à l'échelle du problème.

La difficulté d'identification des ménages en situation de précarité énergétique empêche notamment de mettre en place des actions personnalisées pour des millions de foyers.

Les dispositifs de soutien pour ces ménages, qui ne sont pas en mesure d'autofinancer leurs travaux, sont également très insuffisants, et les propriétaires-bailleurs sont peu concernés.

Seul le programme *Habiter Mieux*, mis en place par l'Agence nationale de l'habitat (Anah), permet d'atteindre 50 000 rénovations dans les foyers modestes, principalement chez les propriétaires occupants. Cependant, le dispositif commence à montrer ses limites, sans financements supplémentaires.

Diagnostic 5

Mettre en place un dispositif financier dynamique et équitable, garantissant le respect des objectifs de production d'énergies renouvelables

La loi de transition énergétique fixe un objectif de 32% d'énergies renouvelables dans le mix énergétique en 2030, alors qu'elles n'en représentaient que 15% en 2015.

Pour atteindre celui-ci, un rythme de production supplémentaire de 7 TWh/an d'électricité renouvelable (contre 2,7 TWh en 2015) et de 11 TWh/an de chaleur renouvelable (contre 3 TWh en 2015) serait nécessaire.

On constate que les moyens financiers alloués à la production d'électricité renouvelable (5,3 milliards d'euros de CSPE), sont, jusqu'à présent, beaucoup plus importants que ceux alloués à la chaleur renouvelable (220 millions d'euros). Pourtant, les objectifs à réaliser et le potentiel de développement sont aussi importants.

D'autre part, la chaleur, qui représente près de la moitié des besoins énergétiques de la France, est aujourd'hui massivement produite à partir d'énergies fossiles carbonées, importées (2% du PIB) et peu créatrices d'emplois.

A l'inverse, les énergies renouvelables ou de récupération (bois, biomasse, biogaz, géothermie, valorisation énergétique des déchets et des surplus de chaleur industrielle...) sont des ressources nationales et locales, fortement génératrices d'emplois. Enfin, la valorisation des énergies fatales et de récupération, placée au rang de priorité nationale par la loi de transition énergétique ne bénéficie pas des dispositifs d'accompagnement suffisants pour assurer leur développement ambitieux.

Diagnostic 6

Renforcer le rôle des collectivités compétentes dans la transition énergétique des réseaux locaux publics de distribution d'énergie

La politique de gestion des réseaux publics de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur, est un enjeu méconnu mais absolument stratégique de la transition énergétique.

Issus des nationalisations de 1946, les réseaux de distribution de gaz et d'électricité ont été érigés en monopole national, malgré une compétence donnée aux communes puis aux intercommunalités.

Si le service public de distribution d'énergie a bien rempli sa mission initiale d'approvisionnement des territoires au service d'un modèle énergétique très centralisé, les réseaux doivent désormais s'adapter

aux enjeux de la transition énergétique, basée sur les économies d'énergies et le développement des énergies renouvelables au plus près des territoires.

Les collectivités doivent aujourd'hui davantage jouer leur rôle d'autorité organisatrice de l'énergie vis-à-vis des gestionnaires de réseaux publics. Quant à ces derniers, ils doivent être davantage indépendants de leur maisons-mères fournisseurs d'énergie, en particulier sur le plan financier, et renforcer leur partenariat avec les collectivités en charge du service public de distribution d'énergie.

Diagnostic 7

Affecter une part des recettes de la Contribution Climat Energie à la mise en œuvre de la Planification Climat Air Energie des Territoires

Les premières générations de planification territoriale ont permis de sensibiliser et d'acculturer les collectivités et leurs partenaires locaux aux politiques énergie-climat.

Néanmoins, en raison de leur faible prescriptivité et de l'absence de moyens financiers pérennes et suffisants, ces plans et schémas risquent de n'être que très partiellement mis en œuvre, et les objectifs qu'ils définissent risquent donc de ne pas être atteints.

En effet, le coût de mise en œuvre d'un Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET) ou d'un Schéma Régional Climat Air Énergie (SRCAE) est globalement évalué entre 100 et 300€/ habitant.

En l'état, les outils de planification énergétique sont donc insuffisants pour atteindre les objectifs de la loi.

Pourtant, cette transition énergétique à l'échelle des territoires est nécessaire car fortement créatrice d'activité économique, de valeur et d'emplois locaux.

Dans le même temps, la fiscalité carbone a lourdement grevé la facture des Français avec plus de 6 milliards de prélèvements annuels, qui n'ont pas pour autant été affectés à la transition énergétique. Ces derniers la trouvent donc, à juste titre, injuste et peu incitative à la transition énergétique.

Pour une politique d'économie circulaire qui atteint ses objectifs

Diagnostic 1

Mettre en œuvre un « pacte 100% économie circulaire » engageant tous les acteurs de la société, tous les secteurs d'activité et les producteurs de tous les types de produits à atteindre les objectifs de la France

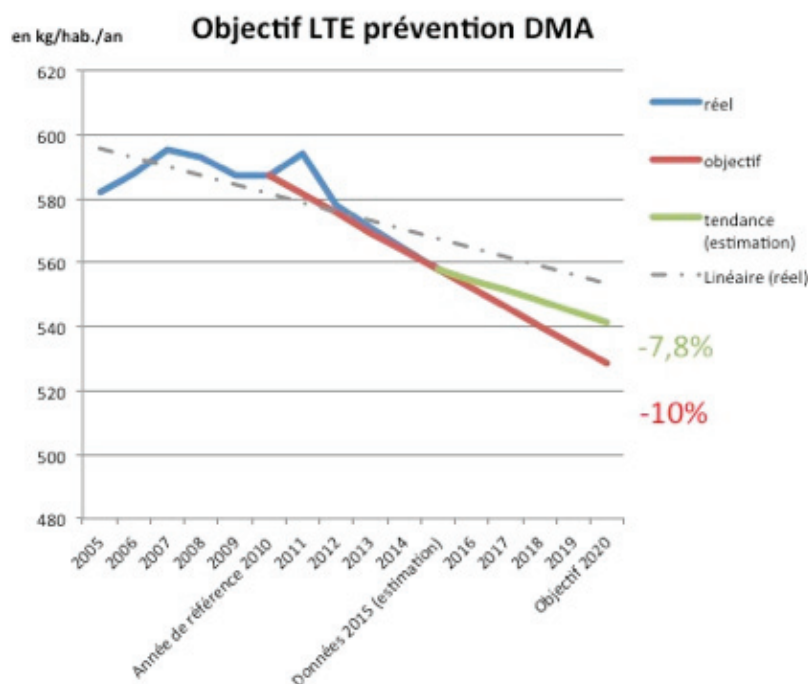
Les différents acteurs territoriaux de la gestion des déchets reconnaissent que les objectifs de la loi de transition énergétique en matière d'économie circulaire (réduction de 10% de la production de déchets ménagers, division par 2 des produits non recyclables, recyclage de 65% des déchets d'ici 2025), comme auparavant ceux des lois Grenelle, ne seront probablement pas tenus sans des mesures structurantes garantissant le respect des engagements des différents acteurs, et en particulier de l'Etat.

Au-delà des bénéfices environnementaux, l'atteinte de ces objectifs permettrait pourtant de créer des dizaines de milliers d'emplois supplémentaires et de réduire significativement les importations de matières premières de la France.

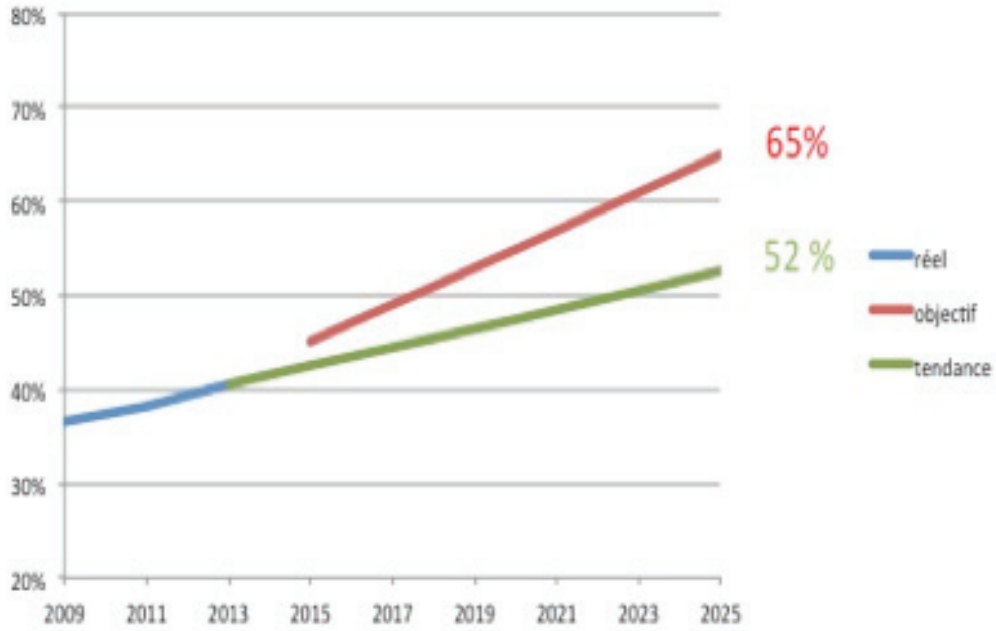
Les raisons invoquées sont :

- une répartition déséquilibrée des responsabilités et des efforts entre les acteurs (forte contrainte sur la gestion finale des déchets, mais faible contrainte sur l'éco-conception et la responsabilité des producteurs de biens de grande consommation)
- des objectifs déséquilibrés entre la gestion des déchets ménagers et des déchets non ménagers
- des mesures et moyens financiers insuffisants au regard de ces objectifs.

Enfin, la gestion des déchets reste injustement à la charge des contribuables qui en assument plus de 80% des coûts.

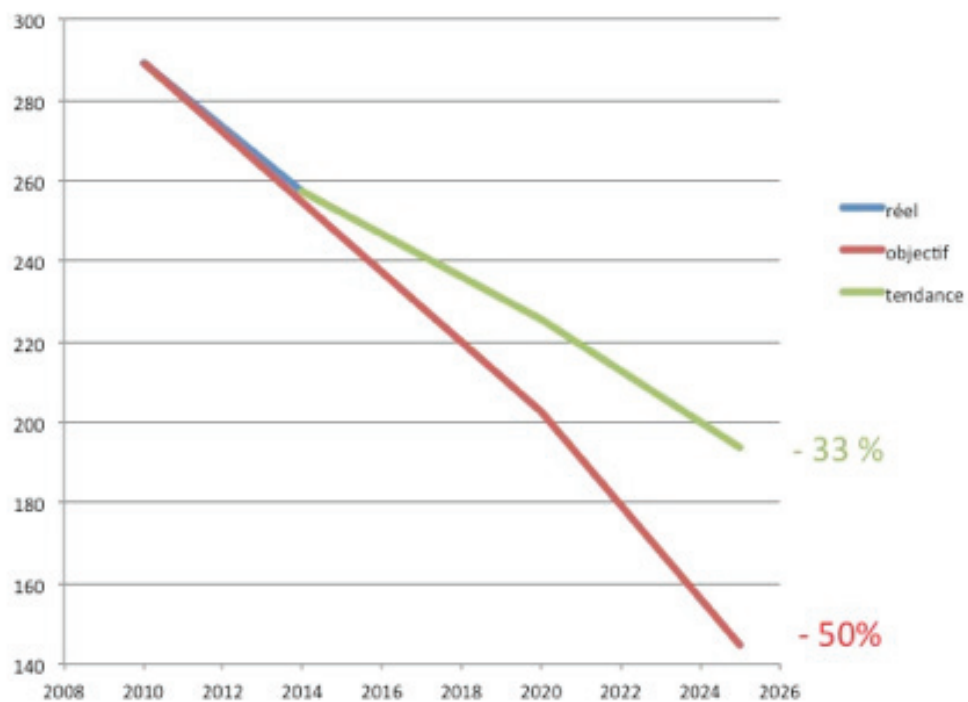


Taux de valorisation matière



en kg/hab./an

Quantité de déchets ménagers stockés



Diagnostic 2

Mettre en place une fiscalité multi-acteurs incitative et redistributive pour atteindre les objectifs en matière d'économie circulaire

La boucle de l'économie circulaire dépend clairement d'une co-reponsabilité entre les concepteurs d'un produit, les metteurs sur le marché, les utilisateurs et les gestionnaires des déchets.

La fiscalité de l'économie circulaire se limite pourtant aujourd'hui à une taxe sur l'élimination finale des déchets (TGAP Déchets) à laquelle sont assujettis les seuls gestionnaires (publics et privés) des déchets. Cette fiscalité se répercute, in fine, sur les contribuables.

Les concepteurs et les metteurs sur le marché de produits de grande consommation sont quant à eux totalement exonérés de toute fiscalité incitative ou punitive.

Les lois successives ont certes permis de développer le principe de Responsabilité Élargie des Producteurs, mais il ne concerne que 30% des déchets ménagers et moins de 5% des déchets des entreprises. Il exonère donc la grande majorité des metteurs sur le marché de produits de grande consommation, pour la plupart non recyclables, de toute participation à l'économie circulaire.

Par ailleurs, seulement 30% des 400 millions d'euros de recette de la TGAP déchets sont affectés aux politiques d'économie circulaire.

Enfin, tout en prônant le recyclage et l'économie circulaire, les gouvernements successifs ont, depuis 7 ans doublé la TVA sur les prestations de prévention, de collecte sélective, de recyclage ou encore de compostage. Ceci est en totale contradiction totale avec les objectifs de la France en matière de gestion des déchets.

Il est donc temps de réformer en profondeur une fiscalité injuste, partielle et partiale, en responsabilisant fiscalement chaque acteur et en affectant massivement les recettes de cette fiscalité à l'économie circulaire.

Diagnostic 3

Faire de l'économie circulaire un mode de vie pour tous les Français

La prévention est une responsabilité partagée entre celui qui conçoit le produit et celui qui l'utilise.

Or, les politiques de prévention se sont surtout focalisées sur le travail des collectivités qui assurent la collecte et le traitement des déchets.

Ces dernières n'ont qu'une prise limitée sur l'éco-conception et l'utilisation optimale des produits, les politiques qu'elles ont portées seules ont donc des limites, même si elles ont au moins le mérite d'exister.

Les baisses de la quantité de déchets ménagers résiduels (non valorisés) ne sont malheureusement pas le résultat de vraies politiques de prévention (développement de l'éco-conception, lutte contre l'obsolescence programmée, changement massif des comportements de consommation).

Elles sont davantage le fruit du développement des collectes sélectives, de la conjoncture économique et de la sortie du service public d'une partie des déchets d'activités économiques.

Pour éviter de poursuivre une politique de prévention en trompe-l'œil, fondée sur les seules actions des collectivités territoriales, il est donc temps de responsabiliser les metteurs sur le marché par de vrais objectifs d'éco-conception et de sensibiliser véritablement le consommateur sur les lieux de vente.

Diagnostic 4

Favoriser le développement du recyclage en renforçant les dispositifs de Responsabilité Élargie des Producteurs et en les élargissant à de nouveaux produits

La création de nombreuses filières de Responsabilité Élargie des Producteurs (emballages, papiers, déchets électriques et électroniques, textiles, meubles...) a largement contribué à l'atteinte des objectifs de recyclage de la France. Ces filières ont en effet permis de financer en partie le développement du recyclage en contraignant les producteurs de certains produits à prendre en charge la gestion de leur fin de vie.

Néanmoins, la REP n'a que très peu participé aux politiques de prévention et d'éco-conception.

Elle ne s'applique que sur 1/3 du gisement des déchets ménagers et moins de 10% des déchets des entreprises. Ces filières ne financent d'ailleurs que 15% du coût de la gestion des déchets ménagers. Plus de 80 % restent donc à la charge des contribuables. Enfin, les objectifs fixés par l'État aux éco-organismes chargés de mettre en place ces filières, sont très rarement atteints.

Les moyens de contrôle et de sanction dans ce domaine restent très clairement insuffisants au regard des enjeux financiers et environnementaux.

Diagnostic 5

Lancer un appel à projets visant à garantir une solution de valorisation des biodéchets à tous les Français

Si les déchets organiques représentent près de 30% des déchets des Français, la généralisation progressive des différentes formes d'outils permettant de développer la valorisation organique des déchets (compostage individuel ou collectif, collecte sélective ou tri mécano-biologique) reste complexe et doit être accompagnée

techniquement et financièrement pour garantir la mobilisation des populations, la qualité des composts produits et la maîtrise des coûts pour les contribuables.

Diagnostic 6

Soutenir clairement la récupération d'énergie issue de la fraction non recyclable des déchets

La valorisation énergétique des déchets sous forme de biogaz, de combustibles de récupération, ou en produisant de la chaleur et de l'électricité à partir du traitement thermique des déchets, représente déjà plus d'un million de tonnes équivalent pétrole, soit l'équivalent d'une tranche nucléaire ou de 1000 éoliennes.

Avec une politique ambitieuse de récupération de l'énergie à partir des déchets qui n'ont pas pu être évités et qui ne sont pas recyclables, la France pourrait doubler cette production d'énergie fatale, généralement utilisée en substitution du gaz ou de pétrole.

Mais, alors que la loi de transition énergétique place au rang de priorité la valorisation des énergies fatales, aucun objectif chiffré n'a été établi dans ce domaine (à part pour le biogaz), et aucun dispositif spécifique d'accompagnement financier en faveur de cette chasse au gaspillage énergétique n'a été mis en place.

Diagnostic 7

Renforcer le rôle stratégique de la planification régionale en matière d'économie circulaire

La planification sur la gestion des déchets est souvent considérée comme fastidieuse, difficile à élaborer au regard des problèmes de mobilisation des acteurs et d'accès aux données, peu efficace (car peu prescriptive), et ne bénéficiant pas des moyens financiers permettant sa mise en œuvre.

Plus fondamentalement, cette planification consiste à demander à la collectivité planificatrice (désormais la Région), de mettre en œuvre les prérogatives de la loi en lieu et place du Préfet représentant l'Etat.

Pour de nombreux acteurs, la vraie valeur ajoutée des futurs Plans Régionaux Déchets réside principalement dans leur capacité à encourager la mutualisation des projets industriels. Ils devront surtout permettre d'établir une vraie stratégie industrielle de mobilisation des matières premières secondaires et de récupération d'énergie issue des déchets pour satisfaire en partie les besoins en matériaux et en énergies des territoires concernés, qui sont pour l'instant couverts par des importations.

