

10 juillet 2013

Consultation publique relative au livre vert « Un cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 »

Veolia environnement (Paris Euronext : VIE et NYSE : VE) est le référent mondial des services à l'environnement. Présent sur les cinq continents avec 220 000 salariés*, le groupe apporte des solutions sur-mesure aux collectivités comme aux industriels dans trois activités complémentaires : la gestion de l'eau, la gestion des déchets et la gestion énergétique. Veolia environnement a réalisé en 2012 un chiffre d'affaires de 29,4 milliards d'euros*. www.veolia.com

() Hors périmètre et chiffre d'affaires de Veolia Transdev en cours de cession*

Dalkia est une filiale de Veolia Environnement. Leader mondial des services énergétiques, Dalkia apporte des solutions innovantes pour une croissance durable des villes et des entreprises. Grâce à son expérience acquise dans plus de 30 pays dans la gestion des réseaux de chauffage et de froid, l'optimisation des utilités industrielles, l'amélioration de la performance énergétique d'un bâtiment et la valorisation des énergies alternatives et renouvelables, Dalkia propose à ses clients des solutions locales sur mesure pour réduire leurs consommations d'énergie et améliorer la performance environnementale et économique de leurs installations.

Généralités

Quelles leçons tirées du cadre pour 2020 et de l'état actuel du système énergétique de l'UE sont les plus importantes aux fins de l'élaboration des politiques pour 2030 ?

L'Union européenne n'est pas en bonne voie pour atteindre les trois objectifs à horizon 2020. Les causes sont multiples, mais nous partageons l'analyse que la politique non contraignante en matière d'efficacité énergétique a clairement montré ses limites. En effet, tout effort supplémentaire en termes d'efficacité énergétique a un impact positif sur les deux autres objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'énergies renouvelables. En réduisant la demande en énergie primaire, l'efficacité énergétique contribue à réduire les émissions de CO₂ et atteindre plus rapidement et à moins cher les objectifs d'énergie renouvelable. En outre, une politique volontariste fondée sur des objectifs contraignants en matière d'efficacité énergétique contribuera à améliorer l'indépendance énergétique et la compétitivité des entreprises européennes.

Marché carbone (ETS)

- Le prix du carbone s'est effondré car seules les émissions ont été prises en compte et pas l'intensité carbone de l'économie.
- Des distorsions de concurrence ont été constatées, notamment entre les réseaux de chaleur imposés dans le cadre de l'ETS (qui subissait un surcoût carbone) et les installations individuelles de production de chaleur qui ne le sont pas.
- Des distorsions de concurrence existent également avec les entreprises hors de l'Europe.
- Un objectif carbone seul n'est pas pertinent mais doit être combiné avec un objectif d'efficacité énergétique : en améliorant l'efficacité énergétique, la demande en énergie baisse, les énergies renouvelables et de récupération se développent, ce qui entraîne une baisse des émissions de CO₂.

Énergies renouvelables (ENR)

- L'objectif ENR s'est souvent traduit par des obligations d'achat d'électricité d'origine renouvelable liées à des technologies n'ayant pas un bon rapport coût-efficacité mettant de ce fait les producteurs dans des logiques de moyen plutôt que de résultat et ne garantissant pas la recherche de l'optimum coût/bénéfice.
- L'augmentation du prix de l'électricité et les surcoûts liés aux énergies renouvelables ont été en grande partie répercutés au consommateur final. De plus, même si les prix d'électricité sur le marché de gros baissent, l'impact ne se fait pas sentir pour le consommateur final pour lequel les prix d'électricité continuent d'augmenter. Comme les technologies sont encore loin de la maturité, le surcoût important de leur mise en place est souvent répercuté par les Etats membres dans le prix de vente au consommateur final.
- Certaines formes d'énergies renouvelables, tels les déchets ou la biomasse sont encore sous-exploitées aujourd'hui et cela malgré un potentiel important. Selon une étude de l'Agence d'étude de l'environnement, le potentiel de biomasse dans l'Union Européenne est de 300 millions de tonnes équivalent pétrole, ce qui représentera 15 % de la totalité du besoin en énergie primaire de l'Union Européenne en 2030. Elles ne couvrent aujourd'hui que 4 % de ces besoins.

Effacité énergétique

- Les objectifs non contraignants d'efficacité énergétique ont montré leur limite.
- Le financement de l'efficacité énergétique sur la production et la distribution n'a pas toujours été envisagé du fait de l'absence d'objectifs contraignants et de l'absence d'une vision globale énergies renouvelables/efficacité énergétique.
- La mise en œuvre de la Directive efficacité énergétique laisse une grande marge de manœuvre aux Etats membres quant aux mesures à prendre : une application non homogène est alors à craindre.

Objectifs

Quels objectifs à l'horizon 2030 seraient les plus efficaces pour dynamiser la réalisation des objectifs de la politique en matière d'énergie et de climat ? A quel échelon devraient-ils s'appliquer (UE, Etats membres, secteurs) et dans quelle mesure devraient-ils être juridiquement contraignants ?

Veolia est en faveur :

- d'un objectif contraignant en matière d'efficacité énergétique ;
- d'un signal prix carbone qui soit incitatif pour les investissements dans l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables.

A ce titre, nous privilégions :

- **(1) un objectif contraignant de réduction des émissions de GES à horizon 2030.**
- **(2) une politique européenne d'énergie renouvelable qui donne la priorité à des technologies :**
 - o ayant un bon rapport coût- efficacité et basée sur une approche de marché ;
 - o produisant de l'énergie de façon permanente (au contraire des énergies renouvelables intermittentes) ;

Il conviendra donc de décliner cette politique en objectifs plus spécifiques, notamment un objectif sur la chaleur et le développement concomitant du parc de cogénération et de réseaux de chaleur/froid. Des mesures pour une plus grande intégration des énergies renouvelables (dont la biomasse et les déchets) dans la production de chaleur seraient également à considérer.

- **(3) un objectif contraignant d'efficacité énergétique et spécifiquement dans le secteur du bâtiment collectif** en s'appuyant sur le Contrat de Performance Énergétique qui est un outil adéquat. Cela est crucial pour atteindre les objectifs de réduction d'émission de CO2 et d'énergie renouvelable. Cet objectif d'efficacité énergétique :
 - o devrait être basé sur l'énergie primaire (à savoir l'ensemble des produits énergétiques non transformés, exploités directement ou importés) ;
 - o devrait être exprimé en quantité d'énergie économisée ;
 - o devrait être spécifique par secteur.

Marché carbone (ETS)

Un objectif 2030 contraignant devrait être mis en place pour sécuriser l'atteinte de l'objectif 2050 complété par une modification de l'ETS afin d'optimiser son fonctionnement et limiter les distorsions de concurrence.

Dans ce cadre, Il conviendrait alors :

- **De s'assurer que les réductions d'émissions ne proviennent pas d'une baisse de l'activité économique, mais bien d'investissement dans les technologies d'efficacité énergétique ou dans les énergies renouvelables.** Techniquement, il conviendrait alors de prendre en compte l'intensité carbone de l'activité économique.
- **De s'assurer qu'un signal prix carbone incitatif est donné à l'ensemble du secteur de l'énergie (installations de combustion inférieures et supérieures à 20Mgw) afin d'éviter les distorsions de concurrence.** Cela peut se faire notamment par l'élargissement du champ de l'ETS à l'ensemble du secteur de l'énergie.
- **D'entreprendre une réforme structurelle du marché du carbone permettant d'atteindre le double objectif d'un prix incitatif du carbone et d'une visibilité accrue pour les acteurs du marché.** Concrètement, cela pourrait passer par :
 - un mécanisme d'ajustement automatique de l'offre à la demande, tel un prix de réserve pour le marché primaire des quotas ;
 - des jalons post 2020 (tel un objectif à 2030) de réduction des émissions qui assureraient la stabilité sur le long terme du système pour les opérateurs du marché.

Énergies renouvelables

La politique européenne d'énergie renouvelable doit se décliner en objectifs spécifiques à certaines énergies qui ont un rapport coût-efficacité favorable. Cela doit se faire dans le cadre d'une approche globale des coûts en incluant le montant des investissements nécessaires.

Dans ce cadre, il conviendrait alors :

- **De se focaliser sur le domaine de la chaleur plutôt que celui de l'électricité en fixant un objectif spécifique à la chaleur.** En effet, les bâtiments consomment deux fois plus de chaleur que d'électricité ; la chaleur et le froid représentent 46% de la consommation finale d'énergie en Europe. L'Union européenne a besoin d'une feuille de route pour la chaleur, comme elle s'est dotée d'une feuille de route pour l'énergie en général. A ce titre il existe en Europe un grand potentiel de développement et de remise à niveau des réseaux de chaleur et de froid.
- **D'assurer la nécessaire coexistence en proportion équilibrée des systèmes de production intermittente (photovoltaïque et solaire) et systèmes de production flexibles (cogénération).** Ce panachage pourra se faire à travers des mix d'obligations d'achat ou à travers la mise en place de marchés de capacité « flexible ».
- **De privilégier les technologies matures et flexibles qui présentent des coûts globaux (investissement, maintenance, exploitation) moindres que l'éolien ou photovoltaïque:**
 - **les technologies relatives à la biomasse**, notamment les filières locales, car elles sont créatrices d'emploi tout au long de la vie des installations et contribuent à l'indépendance énergétique. A titre d'exemple, il est estimé qu'une centrale biomasse de 20 MW électrique contribue à hauteur de 200 emplois pérennes et non délocalisables dans la filière d'approvisionnement.
 - **la géothermie ;**

- **La valorisation énergétique des déchets** dont le potentiel est aujourd’hui sous-exploité.

Efficacité énergétique

Il convient de mettre en place une politique volontariste en matière d’efficacité énergétique sur l’ensemble de la chaîne du producteur au consommateur qui tienne compte d’un optimum coût/bénéfice afin de limiter les impacts sur le pouvoir d’achat des consommateurs finaux.

Dans ce cadre, il conviendrait alors de :

- **Fixer des objectifs ambitieux mais également viables économiquement et quantifiables par les États membres.** A ce titre, il serait opportun de fonder l’approche sur des objectifs d’économies d’énergie primaire sectorielles, à savoir que chaque Etat membre devrait pouvoir partager l’effort à fournir entre plusieurs secteurs (tertiaire, résidentiel et industriel notamment) en fonction de leurs intensités énergétiques et de la situation économique et/ou social locale.
- **Réglementer le secteur des bâtiments (tertiaire ou logement) où les consommations énergétiques doivent être considérées à l’aune des quantités d’énergie primaire** qu’elles mettent réellement à contribution. De plus, seule l’efficacité énergétique permettra de protéger le pouvoir d’achat des consommateurs dans la durée. Ces objectifs par pays dans les bâtiments devraient tenir compte du climat.
- **Définir un objectif contraignant de résultat (de baisse de consommation dans la durée) sur les bâtiments existants :**
 - **Des obligations de rénovation sont nécessaires à horizon 2020-2025, elles doivent d’abord cibler les bâtiments collectifs** (tertiaire et habitat collectif, copropriétés et logement social), qui permettent une massification et mutualisation des investissements de rénovation, et viser des opérations à temps de retour rapide.
 - **La passation de contrats de performance énergétique (CPE), avec engagement sur un objectif de réduction et garantie de résultat, devrait faire l’objet d’une mobilisation importante des pouvoirs publics** dans le cadre d’une obligation de rénovation des bâtiments collectifs. A l’échelle du bâtiment, il convient de ne pas opposer les efficacités passives et actives et de développer un cadre juridique qui permette :
 - d’une part de développer des offres globales alliant les efficacités actives et passives ;
 - d’autre part de faire prendre au partenaire privé des engagements concrets et durables sur la baisse de consommation.
- **Définir des statistiques sur les consommations d’énergie par surface de bâtiment.**

A-t-on relevé des incohérences dans les objectifs fixés pour 2020, et dans l’affirmative, comment mieux garantir la cohérence en la matière à l’horizon 2030 ?

Nous n’avons pas relevé d’incohérence entre les trois objectifs fixés pour 2020. En revanche, nous craignons une distorsion de concurrence entre les installations de + de 20MW soumises à l’ETS et celle de – de 20 MW qui sont en dehors du champ (Cf. supra).

Des objectifs sous-sectoriels applicables par exemple aux transports, à l’agriculture, à l’industrie, sont-ils appropriés, et dans l’affirmative, lesquels ?

Oui, des objectifs pour tous les secteurs devraient être considérés et cela sous l'angle de l'efficacité énergétique au premier chef. La mise en œuvre de ces objectifs doit être fondée sur des mécanismes de marché et se faire par une approche coûts/bénéfices.

Comment mieux tenir compte de la viabilité économique et du degré variable de maturité des technologies dans les objectifs du cadre pour 2030 ?

Il convient de se focaliser :

- sur des technologies dont l'efficacité est prouvée,
- sur des scénarios de déploiement de ces technologies et non des scénarios trop généraux ou prospectifs.

Comment évaluer les progrès accomplis en relation avec d'autres aspects de la politique énergétique de l'UE, tels que la sécurité d'approvisionnement, qui ne sont pas nécessairement intégrés dans les objectifs principaux ?

Le rôle de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables dans la politique énergétique globale devrait faire l'objet d'une attention particulière, notamment en terme de sécurité d'approvisionnement.

Instruments

Des changements sont-ils nécessaires dans d'autres instruments et quels sont leurs interactions, y compris entre les échelons de l'UE et des Etats membres ?

Au niveau national :

- Certains tarifs régulés nationaux peuvent être contradictoires avec les objectifs d'efficacité énergétique.
- Certaines règles de passation de marché publics ne sont pas appropriées.
- Il existe des discriminations en termes de TVA.
- La chaleur devrait être intégrée à l'objectif énergie renouvelable dans tous les Etats membres et au niveau européen.
- Il existe une discrimination entre les PPP et les projets en maîtrise d'ouvrage publique.

Comment définir au mieux des mesures spécifiques à l'échelon de l'UE et au niveau des Etats membres afin d'optimiser le rapport cout-efficacité dans la réalisation des objectifs en matière de climat et d'énergie ?

L'outil de la planification à l'échelon local est un outil pertinent. En effet, les territoires ont besoin d'une vision intégrée de leurs ressources potentielles, ainsi que du développement ou de l'optimisation qui peut en être faite. Il convient donc de trouver un processus efficace de gestion de la performance énergétique à l'échelle d'un territoire qui prenne en compte ce double impératif :

- Un volet planification : concertation entre les différents acteurs des territoires (les collectivités locales, les agences locales de l'énergie et les syndicats d'énergie, les entreprises, les ONG, etc.
- Un volet opérationnel : instrument juridique permettant à la collectivité de piloter et/ou déléguer la mise en œuvre globale de cette gestion à l'échelle d'un territoire.

Comment éviter au mieux la fragmentation du marché intérieur de l'énergie, particulièrement en relation avec la nécessité d'encourager et de mobiliser les investissements ?

NA

Quelles mesures peut-on envisager pour réaliser des économies d'énergie supplémentaires au meilleur rapport coût-efficacité ?

Il faut promouvoir les services énergétiques qui réduisent les consommations d'énergie et améliorent la performance environnementale et économique des installations et bâtiments. Il faut donc associer, à l'installation d'équipements performants, un service sur le long terme destiné à garantir l'obtention du résultat attendu. Deux types d'instruments sont à privilégier : **Le Contrat de performance énergétique (CPE) et le financement de long terme.**

Contrat de performance énergétique (CPE)

La passation de **contrats de performance énergétique (CPE)** avec engagement sur un objectif de réduction devrait faire l'objet d'une mobilisation importante des pouvoirs publics en instaurant une obligation de rénovation des bâtiments collectifs. Les avantages du CPE sont :

- un temps de retour court inférieur à 10 ans ;
- des engagements de performance mesurables et garantis par le partenaire privé.

Financement de long terme

L'investissement dans les technologies améliorant l'efficacité énergétique est fondamental pour :

- atteindre les objectifs énergétiques et climatiques de l'Union européenne ;
- garantir l'accès à des services publics clés à tous les citoyens européens ;
- promouvoir les grands services urbains verts.

Les opérateurs de services à l'environnement ont besoin d'un financement de long terme:

- qui prenne en compte la phase de construction et les risques opérationnels ;
- qui soient adaptés à des projets de petite et moyenne taille (compris entre 20 et 100 millions d'euros) ;
- qui permettent le partage des risques entre financiers et opérateurs industriels afin de favoriser une répartition équilibrée des risques entre les autorités organisatrices (risque politique), les opérateurs (risque industriel) et les investisseurs financiers (risque de contrepartie).

A ce titre, nous pensons que :

- **Les projets entrant dans le champ de la directive ETS doivent rester éligibles aux fonds structurels** pour la prochaine période 2014-2020.
- **Les financements européens sous les formes de subvention (FEDER), de prêt (BEI), et de capital (Fond européen d'efficacité énergétique et fond marguerite) doivent être maintenus et également développés** pour assurer leur mission de financement de long terme des infrastructures d'énergie dont l'Europe a besoin.
- Le contexte actuel induit une raréfaction des financements publics et privés. Il faut alors réfléchir à de **nouveaux modèles de financement public/privé plus innovants, faisant intervenir des investisseurs de long terme qui acceptent de financer des projets avec un profil de risque et de rendement modéré.**

- **Les fonds d'infrastructure devraient être mis en place via la création d'un portefeuille de projets** permettant d'allouer une enveloppe globale de financement à un ensemble de projets similaires.
- **Les Project Bonds lancés par la Commission européenne devraient être élargis aux projets de taille moyenne.**

Comment les politiques de l'UE en matière de recherche et d'innovation peuvent-elles appuyer au mieux la réalisation du cadre pour 2030 ?

Il convient d'encourager l'innovation dans les technologies de soutien à l'efficacité énergétique, notamment celles qui minimisent l'utilisation de ressource primaire, qui encouragent l'utilisation de la biomasse et de la chaleur récupérée (notamment par la cogénération).

Compétitivité et sécurité de l'approvisionnement

Quels éléments du cadre pour les politiques énergétique et climatique pourraient-ils être renforcés afin de mieux promouvoir la création d'emplois, la croissance et la compétitivité ?

Les services d'efficacité énergétique et les réseaux de chaleur (utilisant les énergies renouvelables comme la biomasse et la géothermie) sont source de croissance locale et de création d'emplois locaux, car se fondent sur des ressources et une main d'œuvre locales.

Quels sont les éléments qui, dans le cadre actuel, attestent de fuites de carbone et celles-ci peuvent-elles être quantifiées ? Comment ce problème pourrait-il être traité dans le cadre 2030 ?

NA

Quels sont les facteurs spécifiques à l'œuvre dans les tendances observées en matière de coûts de l'énergie et dans quelle mesure l'UE peut-elle agir sur eux ?

NA

Comment tenir compte, dans le cadre des négociations internationales en cours, des incertitudes concernant les efforts que déploieront les autres pays développés et les pays en développement économiquement importants, et le niveau des engagements qu'ils prendront ?

NA

Comment renforcer la sécurité réglementaire pour les entreprises tout en intégrant des marges de manœuvre permettant l'adaptation aux nouvelles circonstances (avancement négociations internationales sur le climat, évolution des marchés énergétiques) ?

La visibilité et la stabilité du cadre réglementaire doivent être prioritaires.

Comment l'UE peut-elle augmenter la capacité d'innovation des industries manufacturières ? Quel rôle peut jouer le produit des enchères de quotas ?

NA

Comment l'UE peut-elle exploiter au mieux le développement de sources d'énergie locales conventionnelles et non conventionnelles dans les Etats membres afin de contribuer à réduire les prix de l'énergie et la dépendance à l'égard des importations ?

Cela peut se faire par la promotion des énergies renouvelables locales (géothermie, biomasse) et de la chaleur de récupération.

Comment l'UE peut-elle renforcer au mieux la sécurité de l'approvisionnement énergétique en interne, en veillant à ce que le marché intérieur de l'énergie fonctionne pleinement et efficacement (par ex, par le développement des interconnexions nécessaires) et à l'extérieur, par la diversification des voies d'approvisionnement ?

Les réseaux de chaleur se fondent sur un système de production flexible qui garantit une sécurité d'approvisionnement (contrairement au système de production d'énergie intermittente qui requiert des sources alternatives, comme le vent, le soleil, etc.)

Aspects liés aux capacités et à la répartition des efforts

Comment le nouveau cadre doit-il garantir une répartition équitable des efforts entre les Etats membres ? Quelles mesures concrètes peuvent-elles être prises pour tenir compte des différentes capacités de mise en œuvre de mesures dans le domaine du climat et de l'énergie ?

Cf. question suivante

Quels mécanismes peuvent-ils être envisagés pour promouvoir la coopération et une répartition équitable des efforts entre les Etats membres tout en recherchant le meilleur rapport coût-efficacité dans la réalisation de nouveaux objectifs en matière de climat et d'énergie ?

L'approche « *burden sharing* » (partage de l'effort entre les Etats membres en fonction de la croissance ou du poids de leur économie), déjà mise en œuvre, semble pertinente et devrait se refléter dans l'utilisation des fonds de cohésion.

De nouveaux instruments ou dispositifs de financement sont-ils nécessaires à l'appui du nouveau cadre à l'horizon 2030 ?

Voir réponse à la partie 3. Instruments (Financement de long terme)