

N° 644

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 mai 2024

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur la proposition de loi portant **programmation nationale et simplification normative** dans le secteur économique de l'énergie,*

Par M. Didier MANDELLI,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, *président* ; M. Didier Mandelli, *premier vice-président* ; Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Hervé Gillé, Rémy Pointereau, Mme Nadège Havet, M. Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varaillas, MM. Jean-Yves Roux, Cédric Chevalier, Ronan Dantec, *vice-présidents* ; M. Cyril Pellevat, Mme Audrey Bélim, MM. Pascal Martin, Jean-Claude Anglars, *secrétaires* ; Mme Jocelyne Antoine, MM. Jean Bacci, Pierre Barros, Jean-Pierre Corbisez, Stéphane Demilly, Gilbert-Luc Devinaz, Franck Dhersin, Alain Duffourg, Sébastien Fagnen, Jacques Fernique, Fabien Genet, Éric Gold, Daniel Gueret, Mme Christine Herzog, MM. Joshua Hochart, Olivier Jacquin, Damien Michallet, Georges Naturel, Louis-Jean de Nicolaÿ, Saïd Omar Oili, Alexandre Ouizille, Clément Pernot, Mme Marie-Laure Phinera-Horth, M. Bernard Pillefer, Mme Kristina Pluchet, MM. Hervé Reynaud, Pierre Jean Rochette, Bruno Rojouan, Mme Denise Saint-Pé, MM. Philippe Tabarot, Simon Uzenat, Mme Sylvie Valente Le Hir, M. Michaël Weber.

Voir les numéros :

Sénat : 555, 642 et 643 (2023-2024)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| L'ESSENTIEL..... | 5 |
| UNE PROGRAMMATION ÉNERGÉTIQUE À LA HAUTEUR DU DÉFI CLIMATIQUE..... | 5 |
| I. FACE À L'URGENCE CLIMATIQUE, UNE NOUVELLE PROGRAMMATION ÉNERGÉTIQUE S'IMPOSE AUJOURD'HUI | 6 |
| A. L'UNION EUROPÉENNE A FIXÉ DES OBJECTIFS CLIMATIQUES AMBITIEUX, AUX TERMES DE L'ACCORD DE PARIS DE 2015, QU'IL CONVIENT DE TRANSPOSER EN FRANCE..... | 6 |
| B. MAINTES FOIS REPOUSSÉ, LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION ENERGIE-CLIMAT ATTENDU NE SERA PAS DÉPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT | 6 |
| II. UNE PROPOSITION DE LOI POUR UNE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE CRÉDIBLE ET AMBITIEUSE..... | 8 |
| A. LA NÉCESSAIRE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE DOIT S'ACCOMPAGNER D'UN RENFORCEMENT DES EFFORTS EN FAVEUR DES PUIITS DE CARBONE | 8 |
| B. UNE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS BRUTES QUI S'APPUIE À LA FOIS SUR LA BAISSSE DE LA CONSOMMATION ÉNERGÉTIQUE ET SUR LA DÉCARBONATION DU MIX ÉNERGÉTIQUE | 8 |
| III. LA DÉCARBONATION DU MIX ÉNERGÉTIQUE DOIT À LA FOIS S'APPUYER SUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE ET LES ÉNERGIES RENOUVELABLES..... | 9 |
| A. LA PROGRAMMATION ÉNERGÉTIQUE PROPOSÉE S'APPUIE PRINCIPALEMENT, POUR LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ, SUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE ET L'ÉNERGIE HYDRAULIQUE | 9 |
| B. LE DÉVELOPPEMENT D'AUTRES ÉNERGIES RENOUVELABLES, (PHOTOVOLTAÏQUE OU HYDROLIENNE) EST INDISPENSABLE POUR ASSURER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE..... | 10 |
| TRAVAUX EN COMMISSION..... | 11 |
| • Désignation du rapporteur (<i>Mercredi 22 mai 2024</i>)..... | 11 |
| • Examen du rapport pour avis (<i>Mardi 28 mai 2024</i>) | 12 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE..... | 21 |
| LA LOI EN CONSTRUCTION..... | 23 |
| ANNEXE : AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE | 25 |

L'ESSENTIEL

UNE PROGRAMMATION ÉNERGÉTIQUE À LA HAUTEUR DU DÉFI CLIMATIQUE

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté, le 28 mai 2024, le **rapport pour avis de Didier Mandelli** sur la proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie.

Déposé par les sénateurs Daniel Gremillet, Dominique Estrosi Sassone et Bruno Retailleau, ce texte **comble une regrettable lacune gouvernementale** : l'absence d'une loi de programmation énergétique qui aurait dû être adoptée avant le 1^{er} juillet 2023. Cet abandon va à l'encontre des engagements du Gouvernement et méconnaît l'obligation posée par le législateur à l'article 2 de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

La proposition de loi propose de **transcrire dans le droit national les objectifs climatiques européens**, en s'appuyant sur **deux piliers complémentaires** : la réduction de la consommation d'énergie et la décarbonation du mix énergétique, qui reposerait à titre principal sur l'énergie nucléaire et le parc hydraulique.

La commission partage pleinement les orientations de cette proposition de loi. Elle a souhaité à cet égard plus particulièrement insister sur l'importance des **différentes énergies renouvelables, notamment électriques**, dans ce mix énergétique dès lors qu'elles sont indispensables à l'atteinte des objectifs climatiques et à la sécurité d'approvisionnement à l'horizon 2030, dans un contexte de forte électrification de l'économie française, nécessaire pour sortir des énergies fossiles.

Les **trois amendements adoptés** par la commission visent donc à préciser la programmation énergétique pour ce qui concerne trois énergies renouvelables : l'énergie photovoltaïque, pour laquelle un objectif capacitaire est fixé, l'éolien terrestre, pour lequel le *repowering* doit être privilégié et, enfin, l'énergie hydrolienne, qu'il convient de développer.

La commission a donc émis un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi, sous le bénéfice de l'adoption des amendements proposés.



I. FACE À L'URGENCE CLIMATIQUE, UNE NOUVELLE PROGRAMMATION ÉNERGÉTIQUE S'IMPOSE AUJOURD'HUI

A. L'UNION EUROPÉENNE A FIXÉ DES OBJECTIFS CLIMATIQUES AMBITIEUX, AUX TERMES DE L'ACCORD DE PARIS DE 2015, QU'IL CONVIENT DE TRANSPOSER EN FRANCE

La loi européenne sur le climat adoptée le 30 juin 2021 a fixé **des objectifs climatiques européens ambitieux** :

- **réduire les émissions nettes de l'Union européenne (UE) d'au moins 55 %** d'ici à 2030 par rapport à 1990, en réduisant les émissions de gaz à effet et en augmentant l'absorption par les puits de carbone ;

- **atteindre la neutralité climatique en 2050**, c'est-à-dire un équilibre entre les émissions brutes et les émissions absorbées de gaz à effet de serre, conformément à l'accord de Paris sur le climat du 12 décembre 2015.

Objectif de réduction nette des émissions de gaz à effet de serre en 2030



par rapport à 1990

B. MAINTES FOIS REPOUSSÉ, LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION ENERGIE-CLIMAT ATTENDU NE SERA PAS DÉPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

En France, la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a fixé un objectif de **réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre en 2030** par rapport à 1990. Le respect des nouveaux objectifs européens impose donc l'adoption d'une nouvelle loi pour :

- **rehausser notre objectif national**, et adapter la programmation énergétique à la nouvelle ambition européenne ;

- **prévoir les mesures nécessaires** à l'atteinte de ces objectifs programmatiques.

Le Gouvernement a malheureusement choisi une **chronologie manquant de cohérence en inversant ces deux étapes**. Avant d'avoir défini la

programmation pluriannuelle énergétique, l'exécutif a proposé des mesures sectorielles dans les domaines :

- **des énergies renouvelables** avec la **loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables du 10 mars 2023**, examinée au fond par la commission en novembre 2022 ;

- de la relance du nucléaire avec la **loi dite « Installations nucléaires » du 22 juin 2023**.

Le Parlement a donc été saisi de ces réformes sectorielles, sans débattre au préalable du mix énergétique nécessaire à l'atteinte des objectifs climatiques.

La **loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat** (article 2) prévoit pourtant le dépôt par le Gouvernement avant le 1^{er} juillet 2023 d'une **loi de programmation « énergie-climat » (LPEC)**, qui détermine les objectifs et fixe les priorités d'action de la politique énergétique nationale, pour répondre à l'urgence écologique et climatique¹.

Le **10 avril 2024**, le Gouvernement, après des velléités de légiférer **sur les objectifs énergétiques**, a en définitive officialisé **son renoncement à prendre ses responsabilités devant le Parlement**. Il a ainsi décidé que la programmation énergétique passerait par l'adoption par voie réglementaire d'une programmation pluriannuelle de l'énergie, sans débat parlementaire.

La présente proposition de loi remédie opportunément à cet abandon contestable en ce qu'il revient à contourner le Parlement.



¹ Art. L. 100-1 A du code de l'énergie

II. UNE PROPOSITION DE LOI POUR UNE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE CRÉDIBLE ET AMBITIEUSE

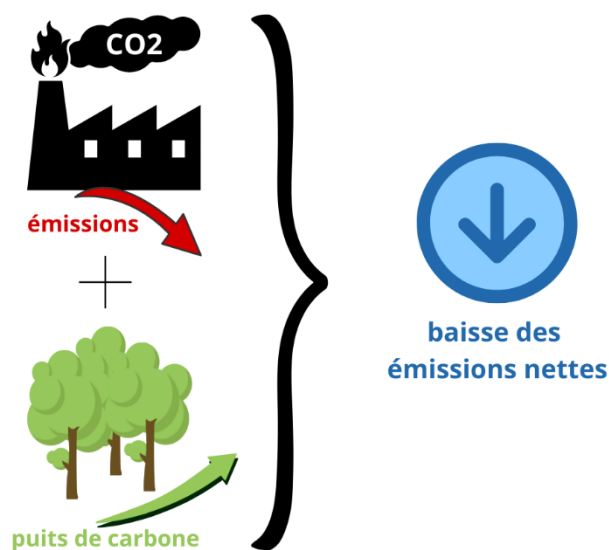
A. LA NÉCESSAIRE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE DOIT S'ACCOMPAGNER D'UN RENFORCEMENT DES EFFORTS EN FAVEUR DES PUIITS DE CARBONE

Le texte prévoit de **diminuer les émissions de gaz à effet de serre brutes de 50 % d'ici 2030** pour permettre à la France de se conformer à ses objectifs internationaux (**article 11**).

Le rapporteur alerte sur la nécessité de ne pas perdre de vue la **dimension duale de l'objectif européen de réduction de 55 % des émissions nettes en 2030** : la diminution des émissions brutes doit s'accompagner de l'augmentation de la capacité d'absorption de nos puits de carbone naturels.

La France est cependant malheureusement loin des objectifs : la capacité d'absorption de nos puits de carbone a en effet été **divisée par deux depuis les deux dernières décennies**, en raison du mauvais état des forêts françaises.

Le Gouvernement doit, dans ces conditions sans plus attendre, **mobiliser les moyens nécessaires pour restaurer à moyen terme les puits de carbone**, sans quoi, l'objectif d'émission nette restera hors d'atteinte sans augmentation de l'effort de réduction des émissions.



B. UNE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS BRUTES QUI S'APPUIE À LA FOIS SUR LA BAISSSE DE LA CONSOMMATION ÉNERGÉTIQUE ET SUR LA DÉCARBONATION DU MIX ÉNERGÉTIQUE

Pour réduire ces émissions brutes, le texte propose, à raison, de s'appuyer sur deux piliers :

- la réduction de la consommation énergétique (**article 8**) ;
- l'augmentation de la part de l'énergie décarbonée dans le mix énergétique (**article 3**).

Réduction de la consommation
d'énergie finale



en 2030 par rapport à 2012

Part de l'énergie décarbonée
dans le mix énergétique



à l'horizon 2030

III. LA DÉCARBONATION DU MIX ÉNERGÉTIQUE DOIT À LA FOIS S'APPUYER SUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE ET LES ÉNERGIES RENOUVELABLES

A. LA PROGRAMMATION ÉNERGÉTIQUE PROPOSÉE S'APPUIE PRINCIPALEMENT, POUR LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ, SUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE ET L'ÉNERGIE HYDRAULIQUE

La proposition de programmation énergétique fixe des **objectifs capacitaires ambitieux**, en faisant reposer la décarbonation, pour la production d'électricité, essentiellement sur le **parc nucléaire (article 3)** et sur le **parc hydraulique (article 5)**.

Un **objectif de développement des technologies de stockage et de captage de carbone** est par ailleurs prévu (article 4).

À cet égard, le rapporteur met en garde sur les limites de ces dispositifs de second recours, compte tenu des inconvénients techniques et économiques qui pèsent sur ces technologies.

Objectifs fixés par la proposition de loi

Part du nucléaire
dans le mix
électrique



à l'horizon 2030

Capacités installées
pour l'hydroélectricité



à l'horizon 2030

Capacités de captage et de
stockage du dioxyde de
carbone



à l'horizon 2030

B. LE DÉVELOPPEMENT D'AUTRES ÉNERGIES RENOUVELABLES, (PHOTOVOLTAÏQUE OU HYDROLIENNE) EST INDISPENSABLE POUR ASSURER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

La commission a souhaité **enrichir la programmation d'un axe supplémentaire** consacré aux **énergies renouvelables**. Les objectifs de programmation énergétique de la proposition de loi sont fixés à l'horizon 2030 : or à cette date, la relance du nucléaire n'aura pas commencé à produire ses effets, la livraison des six premiers EPR2 est prévue entre 2035 et 2037.

Pour l'atteinte des **objectifs de décarbonation** tout comme pour la **sécurité d'approvisionnement** de la France, l'accélération du développement des énergies renouvelables est donc **une nécessité**.

C'est la prise en compte de ce principe de réalité qui justifie l'adoption de trois amendements adoptés qui visent à :

- **fixer un objectif capacitaire de 50 gigawatts en 2030 pour l'énergie photovoltaïque** (amdt) ;
- ajouter aux objectifs de la politique énergétique celui de favoriser **l'énergie hydrolienne** (amdt) ;
- privilégier **le repowering** pour le développement de l'énergie éolienne (amdt).

TRAVAUX EN COMMISSION

Désignation du rapporteur

(Mercredi 22 mai 2024)

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, j'en viens au second point de notre ordre du jour. Nous devons procéder à la désignation d'un rapporteur pour avis sur la proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie.

Nous savons tous, au sein de cette commission, que l'accélération de la transition énergétique est essentielle pour atteindre nos objectifs climatiques. Un débat démocratique sur ce sujet central est indispensable. C'est pourquoi la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, dite loi Énergie-climat, a instauré le principe d'une loi quinquennale sur l'énergie, permettant au Parlement de participer activement aux discussions sur le mix énergétique.

Cependant, le Gouvernement a annoncé le 10 avril 2024 qu'il renonçait à déposer un tel projet de loi. Nous regrettons cette décision. Heureusement, une proposition de loi déposée par nos collègues Daniel Gremillet, Dominique Estrosi Sassone et Bruno Retailleau, qui sera examinée en séance publique les 11 et 12 juin prochain, comble ce vide et nous offre l'occasion de débattre de la question cruciale de l'énergie.

Cette proposition de loi de programmation énergétique, envoyée au fond à la commission des affaires économiques, concerne bien évidemment également notre commission qui a pu démontrer son expertise dans les sujets relatifs aux énergies renouvelables, au cours des débats relatifs à la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi Climat et résilience, puis à la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

C'est la raison pour laquelle il m'a semblé indispensable que notre commission se saisisse pour avis de cette proposition de loi et puisse apporter son regard en complément de celle des affaires économiques.

La commission demande à être saisie pour avis sur la proposition de loi n° 555 (2023-2024) portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie et désigne M. Didier Mandelli rapporteur pour avis.

Examen du rapport pour avis
(Mardi 28 mai 2024)

M. Jean-François Longeot, président. – Nous examinons cet après-midi le rapport de notre collègue Didier Mandelli, désigné le 22 mai dernier rapporteur pour avis sur la proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie. Je le remercie d'avoir accompli son travail dans un temps particulièrement contraint.

Ce texte d'initiative sénatoriale, déposé par Daniel Gremillet, Dominique Estrosi Sassone et Bruno Retailleau, est examiné au fond par la commission des affaires économiques, qui a désigné Patrick Chauvet et Alain Cadec comme rapporteurs.

Plutôt qu'une proposition de loi, c'est un projet de loi que nous attendions. En effet, comme je l'ai évoqué la semaine dernière, la loi de 2019 relative à l'énergie et au climat a instauré le principe d'une loi quinquennale sur l'énergie, permettant au Parlement de participer activement aux discussions sur le mix énergétique. Cependant, le Gouvernement a annoncé le 10 avril 2024 qu'il renonçait à déposer un tel projet de loi. Nous regrettons cette décision : un débat démocratique sur le sujet central de la transition énergétique est indispensable.

Je vous rappelle que le délai limite pour le dépôt des amendements de séance a été fixé par la Conférence des présidents au 6 juin à 12 heures, avec un examen en séance publique les 11 et 12 juin prochains.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour avis. – Nous avons effectivement travaillé en un temps record. Désigné rapporteur pour avis mercredi dernier seulement, j'ai procédé à deux auditions de représentants du Syndicat des énergies renouvelables et du Haut Conseil pour le climat (HCC). Il ne m'a pas semblé utile d'en faire davantage, car il s'agissait pour nous de prolonger la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. Nous avons ensuite travaillé aux amendements, avant d'échanger avec Alain Cadec, rapporteur de la commission des affaires économiques. Notre rapport pour avis a donc été rédigé dans de brefs délais.

La transition énergétique est une nécessité, nous en sommes tous conscients, surtout au sein de cette commission. Le dérèglement climatique a déjà des conséquences, que nous observons tous au quotidien dans l'ensemble des territoires. Ce dérèglement bouleverse fondamentalement nos modes de vie ; nous en avons débattu lors des réunions plénières de notre commission sur la résilience des réseaux, les inondations, ou encore sur la lutte contre les zoonoses, pour ne citer que les plus récentes ; nous le constatons également au travers des travaux des rapporteurs de missions d'information – je pense à la mission conjointe de contrôle relative aux inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024 – et des travaux préparatoires de textes législatifs.

Les objectifs internationaux, fixés notamment dans l'accord de Paris de 2015, doivent nous permettre de relever ce défi. À ce titre, nous ne pouvons que nous réjouir de l'ambition particulière de l'Union européenne, qui a assigné, dans le cadre de la loi européenne sur le climat adoptée en 2021, un nouvel objectif transitoire aux États membres : réduire de 55 % les émissions nettes de gaz à effet de serre d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990.

Il revient maintenant à la France, comme à l'ensemble des autres États membres, de se doter des moyens nécessaires pour atteindre cet objectif ambitieux. Pour ce faire, il faut d'abord établir un plan stratégique, et seulement ensuite définir des moyens pour exécuter le plan.

Malheureusement, le Gouvernement a choisi d'inverser ces deux étapes, en nous proposant une chronologie à l'envers, laquelle manque donc cruellement de cohérence. La loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, examinée au fond par notre commission en novembre 2022, a ainsi prévu des mesures permettant de développer les énergies renouvelables.

La loi du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes, examinée par notre commission l'an dernier, a accompagné la relance du nucléaire sans que nous ne puissions jamais débattre de la stratégie d'ensemble du mix énergétique qui nous permettra d'atteindre nos objectifs climatiques.

Le président Longeot l'a rappelé, le Gouvernement a ensuite renoncé à déposer un projet de loi de programmation énergétique, malgré les dispositions de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat qui le prévoyaient. Nous ne pouvons que déplorer ce refus du débat parlementaire.

C'est pourquoi je remercie mes collègues Daniel Gremillet, Dominique Estrosi Sassone et Bruno Retailleau d'avoir déposé cette proposition de loi, qui comble une regrettable lacune gouvernementale.

Le cadre de la saisine pour avis de la commission, dont nous avons collectivement arrêté le principe la semaine dernière, m'a conduit à examiner plus particulièrement le titre I^{er} de ce texte relatif à la programmation énergétique. Mon rapport pour avis n'aborde pas le titre II relatif à la simplification des normes du domaine de l'énergie, dont certaines dispositions n'entrent pas véritablement dans le champ de notre expertise, ou alors de manière très indirecte.

L'objectif de réduction de gaz à effet de serre prévu par la proposition de loi – la diminution des émissions de gaz à effet de serre brutes de 50 % d'ici à 2030 – permettrait à la France de se conformer à ces objectifs internationaux.

Pour réduire ces émissions brutes, le texte prévoit, à raison, de s'appuyer sur deux piliers : la réduction de la consommation énergétique de 30 % en 2030 par rapport à 2012 et la décarbonation du mix énergétique, avec une part de l'énergie décarbonée supérieure à 50 % en 2030.

Je souscris pleinement à ces objectifs. Ils correspondent dans les grandes lignes aux premières orientations esquissées par le Gouvernement pour la future programmation énergétique. Il est rassurant de constater de telles convergences sur un sujet de long terme aussi crucial !

Les amendements que je vous proposerai d'adopter visent à compléter la programmation énergétique par un axe qui reste, me semble-t-il, insuffisamment développé et pour lequel la commission a une valeur ajoutée, compte tenu de son champ de compétences : les énergies renouvelables. La programmation énergétique de la proposition de loi fixe des objectifs à l'horizon 2030 : à cette date, la relance du nucléaire n'aura pas encore commencé à produire ses effets – je rappelle que la livraison des six premiers EPR 2 est prévue entre 2035 et 2037.

Pour atteindre nos objectifs de décarbonation tout comme pour la sécurité d'approvisionnement de la France, l'accélération du développement des énergies renouvelables est donc nécessaire. Le Sénat a déjà approuvé le principe d'une accélération lors de l'adoption, en 2022, à la quasi-unanimité, de la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

C'est pourquoi je vous proposerai des amendements visant à assurer une prise en compte des énergies renouvelables dans les objectifs de la politique énergétique.

Le texte initial de cette proposition de loi prévoit déjà des objectifs capacitaires pour certaines énergies renouvelables – je les partage – pour l'hydrogène décarboné, les biocarburants, le biogaz et l'énergie hydraulique. Je vous propose de compléter cette programmation, en l'élargissant par des amendements à des objectifs capacitaires pour l'énergie photovoltaïque, en mentionnant l'énergie hydrolienne, et en précisant que le *repowering* est privilégié pour le développement de l'énergie éolienne.

Parallèlement à cet axe relatif aux énergies renouvelables, qui pourrait constituer le principal apport de notre commission à ce texte, j'ai souhaité aborder également la question des puits de carbone.

Pour atteindre l'objectif de réduction des émissions nettes de 55 % en 2030, nous devons à la fois réduire nos émissions brutes de 50 % par rapport à 1990 et augmenter la capacité d'absorption de nos puits de carbone. Pour cette deuxième dimension, la France est malheureusement bien loin d'atteindre les objectifs fixés. D'ailleurs, le Citepa, l'organisme chargé de comptabiliser les émissions de gaz à effet de serre de la France, l'a de nouveau rappelé il y a seulement quelques jours : la capacité d'absorption du puits de carbone a été divisée par deux durant les deux dernières décennies, en raison du mauvais état des forêts françaises.

Le Gouvernement doit sans plus attendre engager un plan pour restaurer à moyen terme ce puits de carbone, sans quoi, malgré une baisse des émissions brutes, l'objectif d'émission nette restera hors d'atteinte. Je réfléchis, en vue de la séance publique, à proposer un amendement tendant à améliorer la prise en compte de cet enjeu.

Enfin, je souhaite vous faire part d'une réflexion en cours sur les technologies de captage et de stockage de CO₂. La proposition de loi fixe des objectifs de développement de ces technologies, qui sont en effet nécessaires pour répondre à certaines émissions résiduelles incompressibles de l'industrie. L'utilisation de cette technologie doit cependant être réservée à ces quelques cas et ne doit pas conduire à reporter les nécessaires efforts de transition énergétique des différents secteurs. Je réfléchis, là encore, à déposer un amendement à ce sujet en séance publique.

Tels sont les éléments que je vous proposerai d'adopter ou d'approuver dans leur esprit, pour me permettre de vous proposer des amendements en vue de la séance publique, compte tenu du calendrier très resserré, qui a imposé des travaux préparatoires au format extrêmement ramassé et accéléré.

Je suis convaincu que ces apports de bons sens, qui s'appuient sur nos expériences et, surtout, sur les travaux que mène le Sénat en général, et notre commission en particulier sur le sujet de l'énergie, contribueront à améliorer et à préciser cette proposition de loi, qui participe à la lutte contre le dérèglement climatique.

M. Jean-François Longeot, président. – J'en suis convaincu : de vos réflexions résulteront des propositions claires et concrètes !

M. Patrick Chauvet , rapporteur de la commission des affaires économiques. – Alain Cadec et moi-même avons réalisé les auditions en commun, mais nous nous sommes partagé le travail : la programmation pour lui, la simplification pour moi.

Dans un temps resserré, nous avons auditionné une trentaine de personnalités issues d'une vingtaine d'organismes différents. Chacun d'entre eux a témoigné du fait que cette proposition de loi répondait à une véritable attente. Comme à chaque fois, certains voulaient aller plus loin et d'autres moins loin, mais tous s'accordaient à dire qu'un tel texte était attendu. Il va dans le sens de l'intérêt général. Si près des quatre cinquièmes des personnalités auditionnées sont favorables au texte, tel n'est pas le cas des services de l'État, même si le Gouvernement s'est montré ouvert à la discussion.

M. Alain Cadec, rapporteur de la commission des affaires économiques. – Nous avons entendu EDF, l'Union française de l'électricité, France Gaz, France Gaz Renouvelables, France Hydro Électricité, Réseau de transport d'électricité (RTE) et la Commission de régulation de l'énergie (CRE), qui s'est montrée très positive. L'ensemble des organismes auditionnés

s'est également montré positif, hormis la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC). Ce texte répond à une demande légitime de l'ensemble des filières ; il correspond du reste à un engagement du Gouvernement, lequel n'a pas tenu sa parole.

Cela étant dit, nous avons eu un échange intéressant avec les membres du cabinet de M. Lescure : conscients de leur erreur, ils ont compris que le ministre pouvait se saisir opportunément de ce texte. D'ailleurs, nous le rencontrerons la semaine prochaine à ce sujet.

Nous considérons avec beaucoup d'intérêt les amendements de Didier Mandelli, qui seront examinés demain en commission et qui, bien sûr, seront accueillis favorablement. J'indique qu'une motion tendant au renvoi à la commission de la proposition de loi sera présentée par le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain. Or je tiens à dire qu'il est nécessaire de légiférer pour clarifier et simplifier le cadre en vigueur.

M. Ronan Dantec. – Nous sommes tous d'accord pour dire que le Gouvernement ne respecte pas le travail parlementaire : c'est un problème systémique et préoccupant. Cette après-midi, j'ai interpellé le Gouvernement sur le partage de la valeur, que nous avons défendu dans la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. Or la réponse du Gouvernement ressemble furieusement à un enterrement de première classe : il faudrait tout remettre à plat, alors même que la rédaction du décret était bien avancée... C'est un rétropédalage complet ! Il ne reste pas grand-chose des accords que nous avons passés avec Agnès Pannier-Runacher lors de l'examen de ce texte, voté par l'ensemble des groupes politiques du Sénat.

Je suis attaché à cette programmation pluriannuelle de l'énergie « 5+ 5 », j'ai fait partie du petit groupe d'écologistes qui ont finalisé les négociations avec la directrice de cabinet de Manuel Valls juste avant son dévoilement par Ségolène Royal. Cette programmation est une grande avancée démocratique, car elle permet de discuter à intervalles réguliers des priorités énergétiques de la France. Je souhaite, à l'instar de ma collègue députée Julie Laernoès, qu'une telle programmation soit consacrée par la loi, car le Gouvernement a fait fi du cadre fixé par la loi Royal. Confrontés à un tel manque de respect de la loi, nous étudions même la possibilité d'un recours devant le Conseil constitutionnel ; et je pense que nous partageons tous cette même indignation.

Cela étant dit, je regrette qu'une partie des dispositions que vous proposez enjambent, si j'ose dire, la période de dix ans qui a été fixée dans la programmation pluriannuelle. Cela revient à répondre à un gouvernement qui ne respecte pas la loi par une proposition de loi qui, elle non plus, ne respecte pas le cadre législatif ! C'est bien dommage, car la question est de savoir comment faire pour atteindre les objectifs fixés pour les dix prochaines années. Lors de son audition dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, RTE a clairement

indiqué que sans développement massif des énergies renouvelables dans les dix prochaines années, nous n'atteindrons pas les objectifs climatiques ; et les débats sur le nombre d'EPR 2 ne vont rien changer !

Les amendements proposés par Didier Mandelli sont intéressants, et j'y serai très attentif. L'an dernier, nous avons débattu du prix extrêmement élevé de l'électricité, à la suite de la guerre en Ukraine ; or ils sont aujourd'hui très bas. Les contrats d'EDF à moyen terme sont moins fructueux que prévu ; la consommation énergétique ne redémarre pas. Pourquoi ? Cette proposition de loi doit être l'occasion de débattre de ce genre de questions. Le Gouvernement ne veut d'ailleurs pas avancer sur le partage de la valeur, car il estime qu'il devra compenser lui-même - et non les exploitants - la différence aux collectivités territoriales.

Aussi, nous devons concentrer nos travaux sur les dix ans de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

M. Philippe Tabarot. - Je me félicite que notre commission se soit saisie pour avis de cette proposition de loi. Ce sujet, aujourd'hui évident, ne l'était peut-être pas il y a quelques années. Je n'imagine pas qu'une telle proposition de loi soit conçue sans un volet relatif aux énergies renouvelables.

Notre contribution rendra ce texte efficace et indispensable pour l'action de notre pays en la matière, après les différents coups d'arrêt que nous avons rencontrés. Aussi, je me réjouis que nos commissions aient pu collaborer, et j'espère que nous trouverons un consensus politique sur ce sujet.

M. Gilbert-Luc Devinaz. - Je souhaite expliciter les motifs de la motion de renvoi à la commission du groupe SER qui se fonde sur quatre arguments.

Premièrement, face au refus du Gouvernement d'appliquer la loi, cette initiative parlementaire trouve sa légitimité. Néanmoins, le contenu de cette proposition de loi va plus loin que le cadre pragmatique et programmatique de la loi quinquennale.

Deuxièmement, des propositions sont faites pour durcir le dispositif de sanctions en cas d'intrusion sur les sites nucléaires récemment adopté par le Parlement.

Troisièmement, nombre de dispositions, complexes, mériteraient des études d'impact ou des avis du Conseil d'État. L'article 14 de la proposition de loi justifierait que l'on prenne plus de temps pour en débattre.

Quatrièmement, la proposition de loi anticipe les résultats des travaux de la commission d'enquête portant sur la production, la consommation et le prix de l'électricité aux horizons 2035 et 2050.

Pour toutes ces raisons, nous avons déposé une motion de renvoi à la commission de façon à prendre le temps d'examiner plus en profondeur cette excellente initiative.

M. Alain Cadec, rapporteur de la commission des affaires économiques. – C'est tout à fait légitime ; elle fera d'ailleurs l'objet d'un vote.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 5

M. Didier Mandelli, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-50 vise à fixer un objectif de capacité de production d'énergie photovoltaïque de 50 gigawatts en 2030.

L'amendement COM-50 est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-51 vise à encourager le *repowering* pour le développement de l'éolien terrestre, car c'est l'une des façons de répondre aux besoins en électricité dans les dix prochaines années. Certains parcs sont à maturité ; le premier, installé au début des années 2000, a plus de vingt ans. Aussi, il faut prévoir plan de *repowering* pour répondre aux futurs besoins en énergie.

L'amendement COM-51 est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-52 a le même objet pour le développement de l'hydrolien. Le potentiel est évalué entre 3 gigawatts et 5 gigawatts selon les spécialistes ; favorisons donc l'augmentation de la production d'énergie hydrolienne !

Une première ferme pilote devrait être mise en service en 2026 dans la Manche ; développons ces techniques et ces potentiels avec un effet à moins de dix ans pour répondre aux besoins ! Tel est le sens de ces trois amendements.

M. Jean-Pierre Corbisez. – Au sein du groupe d'études « Énergie », nous nous sommes souvent trouvés en conflit avec des cadres du ministère de l'environnement au sujet de la petite hydroélectricité.

Aussi, dans votre esprit, l'hydroélectricité concerne-t-elle uniquement les estuaires ?

Ceux qui ont essayé d'installer une hydrolienne chez eux – je peux en témoigner – se trouvent confrontés à la guerre des services au sein du ministère ou au sein des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) entre les techniciens du développement durable et les techniciens faune-flore. Il faudra tenir compte de tous ces petits projets qui, mis bout à bout, ont un gros volume de production. Je ne souhaite pas que l'amendement COM-52 ne concerne que l'hydroélectricité des estuaires.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour avis. – La ligne de partage est claire : la petite hydroélectricité relève de la commission des affaires

économiques, l'hydrolien, de notre commission. Or l'estuaire, c'est encore le fleuve.

M. Alain Cadec, rapporteur de la commission des affaires économiques. – Nous sommes en eaux saumâtres...

M. Didier Mandelli, rapporteur pour avis. – C'est le même combat.

M. Jean-Pierre Corbisez. – Cela veut dire que l'hydrolien ne sera privilégié que dans les estuaires...

M. Alain Cadec, rapporteur de la commission des affaires économiques. – Il y a deux contraintes : la directive-cadre sur l'eau (DCE) et la continuité écologique des cours d'eau.

Mme Kristina Pluchet. – Aujourd'hui, on détruit seuils et moulins : 10 500 sont concernés !

L'amendement COM-52 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Les sorts des amendements examinés par la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

| Article 5 | | | |
|--------------------|-----------|---|-----------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
| M. MANDELLI | 50 | Ajout d'un objectif de capacités installées de production d'énergie solaire parmi les objectifs en matière d'énergies renouvelables mentionnés à l'article 5. | Adopté |
| M. MANDELLI | 51 | Ajout d'un objectif préférant le renouvellement des éoliennes terrestres existantes à l'installation de nouvelles parmi les objectifs en matière d'énergies renouvelables mentionnés à l'article 5. | Adopté |
| M. MANDELLI | 52 | Ajout d'un objectif de capacités installées de production pour l'énergie hydrolienne parmi les objectifs en matière d'énergies renouvelables mentionnés à l'article 5 de la proposition de loi. | Adopté |

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE

Personnes entendues

Mardi 21 mai 2024

- *Syndicat des énergies renouvelables (SER)* : **MM. Jules NYSSSEN**, président, **Alexandre ROESCH**, délégué général.

Mercredi 22 mai 2024

- *Haut conseil pour le climat (HCC)* : **Mme Corinne LE QUÉRÉ**, présidente.

Contribution écrite

Fédération des services énergie environnement (Fedene)

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl23-555.html>

ANNEXE :
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

AMENDEMENT COM-50

présenté par

M. MANDELLI

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du
développement durable

ARTICLE 5

Compléter cet article par deux alinéas ainsi rédigés

...° Après le 4° *quater*, il est inséré un 4° ... ainsi rédigé :

« 4° ... De favoriser le développement des capacités de production d'électricité d'origine photovoltaïque, avec pour objectif d'atteindre une capacité installée d'au moins 50 gigawatts à l'horizon 2030 ; ».

OBJET

Le présent amendement vise à inscrire dans comme objectif de programmation énergétique le développement de l'énergie photovoltaïque.

L'article 5 de la proposition de loi fixe des objectifs de développement d'énergies renouvelables, en prévoyant notamment des objectifs capacitaires spécifiques pour l'énergie hydraulique. En cohérence avec ces dispositions, le présent amendement ajoute un objectif capacitaire spécifique pour l'énergie photovoltaïque.

Un objectif de capacité installée d'au moins 50 gigawatts en 2030 est ainsi proposé. Il correspond aux orientations de la Stratégie française énergie climat, qui prévoit un objectif de déploiement de l'énergie photovoltaïque à hauteur de 50 à 60 gigawatts à horizon 2030.

L'atteinte de cette cible nécessite d'accélérer le déploiement de panneaux photovoltaïques. Fin 2023, la puissance du parc solaire photovoltaïque atteint 19 gigawatts. Il sera donc nécessaire de multiplier par 2,5 la puissance installée de panneaux photovoltaïque en 6 ans pour atteindre l'objectif annoncé.

AMENDEMENT COM-51

présenté par

M. MANDELLI

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

ARTICLE 5

Compléter cet article par deux alinéas ainsi rédigés

... ° Après le 4^o *quater*, il est inséré un 4^o... ainsi rédigé :

« 4^o... De privilégier, pour les installations terrestres de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent, le renouvellement des installations existantes à l'installation de nouvelles ; ».

OBJET

Le présent amendement vise à encourager le *repowering* pour le développement de l'éolien terrestre.

Il précise donc à l'article 5 de la proposition de loi, relatif aux objectifs de programmation énergétique en matière d'énergie renouvelables, que le développement des éoliennes terrestres passe par le *repowering*, plutôt que par la création de nouveaux parcs éoliens.

Le *repowering* consiste à renouveler d'anciennes infrastructures pour les remplacer par de nouvelles installations plus puissantes et plus efficace. Il constitue un gisement d'augmentation de la production d'électricité décarbonée : les éoliennes en fin de vie sont remplacées par des installations plus performantes, la puissance des éoliennes ayant augmenté en raison des progrès technologiques des dernières années. Le renouvellement des parcs éoliens permet également de faciliter l'acceptabilité de l'augmentation de la production d'électricité par les éoliennes, en évitant de créer de nouvelles nuisances pour les riverains.

Le présent amendement s'inscrit par ailleurs dans la continuité de la Stratégie française énergie climat de 2023, qui prévoit l'organisation d'un plan de *repowering*, pour préparer un renouvellement efficace des parcs éoliens existants sur la période 2025-2035, en augmentant les capacités de production tout en limitant le nombre de mâts.

AMENDEMENT COM-52

présenté par

M. MANDELLI

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du
développement durable

ARTICLE 5

Compléter cet article par deux alinéas ainsi rédigés

... ° Après le 4^o *quater*, il est inséré un 4^o... ainsi rédigé :

« 4^o... De favoriser l'augmentation de la production d'électricité issue
d'installations hydroliennes ; ».

OBJET

Le présent amendement vise à ajouter l'augmentation de la production d'énergie hydrolienne aux objectifs de la politique énergétique française.

L'hydrolienne est une technologie qui utilise l'énergie cinétique des courants marins ou fluviaux pour produire de l'énergie électrique. Le potentiel hydrolien de la France, qui dispose des courants parmi les plus forts du monde, est estimé entre 3 et 5 gigawatts. Il se situe essentiellement dans le Raz Blanchard, en Normandie, et au large de l'île d'Ouessant en Bretagne.

Mentionner l'hydrolien à l'article 5 de la proposition de loi, relative à la programmation énergétique des énergies renouvelables, permettrait d'envoyer un signal de soutien à long terme à la filière hydrolienne, en cours de structuration, alors qu'une première ferme pilote hydrolienne de 17,5 mégawatts, soutenue à hauteur de 65 millions par le plan d'investissement France 2030, doit être mise en service à horizon 2026 dans la Manche.

Cet amendement s'inscrit par ailleurs dans la continuité de la Stratégie française énergie climat de 2023, qui évoque le lancement de premiers appels d'offres commerciaux hydroliens, sous réserve de l'évolution des coûts de la technologie.