

N° 642

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 mai 2024

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi portant
programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique
de l'énergie,*

Par MM. Alain CADEC et Patrick CHAUVET,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente ; MM. Alain Chatillon, Daniel Gremillet, Mme Viviane Artigalas, MM. Franck Montaugé, Franck Menonville, Bernard Buis, Fabien Gay, Pierre Médevielle, Mme Antoinette Guhl, M. Philippe Grosvalet, vice-présidents ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, M. Rémi Cardon, Mme Anne-Catherine Loisiert, secrétaires ; M. Jean-Pierre Bansard, Mme Martine Berthet, MM. Yves Bleunven, Michel Bonnus, Denis Bouad, Jean-Marc Boyer, Jean-Luc Brault, Frédéric Buval, Henri Cabanel, Alain Cadec, Guislain Cambier, Mme Anne Chain-Larché, MM. Patrick Chaize, Patrick Chauvet, Mme Evelyne Corbière Naminzo, MM. Pierre Cuypers, Daniel Fargeot, Gilbert Favreau, Stéphane Fouassin, Mmes Amel Gacquerre, Annick Jacquemet, Micheline Jacques, MM. Yannick Jadot, Vincent Louault, Mme Marianne Margaté, MM. Serge Mérlou, Jean-Jacques Michau, Sébastien Pla, Mme Sophie Primas, M. Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Lucien Stanzione, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Sénat : 555, 643 et 644 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
I. UN CONTOURNEMENT DU PARLEMENT INADMISSIBLE.....	7
A. LE GOUVERNEMENT A RENONCÉ À LA LOI QUINQUENNALE SUR L'ÉNERGIE POURTANT ATTENDUE.....	7
B. L'ABSENCE DE LOI QUINQUENNALE SUR L'ÉNERGIE POSE UNE DIFFICULTÉ POLITIQUE ET JURIDIQUE	8
II. UNE INITIATIVE SÉNATORIALE DUALE, PROPOSANT UNE PROGRAMMATION AMBITIEUSE ET UNE SIMPLIFICATION IDOINE	9
A. LA PROPOSITION DE LOI FIXE UNE PROGRAMMATION ÉNERGÉTIQUE AMBITIEUSE.....	9
B. LA PROPOSITION DE LOI POURSUIT AUSSI UNE SIMPLIFICATION NORMATIVE IDOINE, NÉCESSAIRE À LA RELANCE DE LA FILIÈRE NUCLÉAIRE ET À L'ESSOR DES FILIÈRES RENOUVELABLES	11
III. UNE INITIATIVE SÉNATORIALE, QUI RÉPOND AUX BESOINS DES ACTEURS DE TERRAIN, NE NÉCESSITANT QUE DES AJUSTEMENTS PONCTUELS	12
A. LA PROPOSITION DE LOI BÉNÉFICIE D'UN ACCUEIL TRÈS POSITIF	12
B. LA PROPOSITION DE LOI NE NÉCESSITE QUE QUELQUES AJUSTEMENTS PONCTUELS.....	13
EXAMEN DES ARTICLES	15
• TITRE 1 ^{er} ACTUALISER LA PROGRAMMATION ÉNERGÉTIQUE NATIONALE....	15
• CHAPITRE 1 ^{er} Fixer une programmation énergétique ambitieuse.....	15
• <i>Article 1^{er} Consécration des grands principes de notre système énergétique parmi les objectifs énergétiques généraux figurant à l'article L. 100-2 du code de l'énergie.....</i>	15
• <i>Article 2 Abrogation de la trajectoire de hausse de la composante carbone de la fiscalité énergétique, dans les taxes de consommation intérieure sur l'énergie, figurant parmi les objectifs énergétiques généraux mentionnés à l'article L. 100-2 du code de l'énergie</i>	30
• <i>Article 3 Intégration de la relance du nucléaire parmi les objectifs énergétiques généraux et chiffrés, mentionnés aux articles L. 100-2 et L. 100-4 du code de l'énergie.....</i>	33
• <i>Article 4 Renforcement des flexibilités parmi les objectifs énergétiques généraux et chiffrés, mentionnés aux articles L. 100-2 et L. 100-4 du code de l'énergie.....</i>	41
• <i>Article 5 Renforcement des énergies renouvelables et décarbonées parmi les objectifs énergétiques chiffrés, mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie ..</i>	47

• Article 6 Inscription de l'objectif de réduction de 14,5 % de l'intensité des émissions de gaz à effet de serre (GES) des fournisseurs de carburants d'ici 2030, grâce aux carburants et à l'électricité renouvelables, au premier alinéa de l'article L. 641-6 du code de l'énergie.....	55
• Article 7 Intégration des carburants renouvelables d'origine non biologique, aux côtés des biocarburants conventionnels et avancés, au deuxième alinéa de l'article L. 641-6 du code de l'énergie et à l'article L. 661-1-1 du même code.....	58
• Article 8 Relèvement de 20 à 30 % et de 40 à 45 % des objectifs de réduction de la consommation d'énergie fossile ou totale d'ici 2030, figurant parmi les objectifs énergétiques chiffrés, mentionnés à L. 100-4 du code de l'énergie et interdiction de la production d'électricité produite à partir de charbon d'ici 2027, introduite à l'article L. 311-5-3 du même code.....	62
• Article 9 Renforcement de l'accompagnement des rénovations énergétiques parmi les objectifs énergétiques chiffrés, mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie.....	68
• Article 10 Consécration d'un objectif de mix énergétique autonome et renouvelable, entre 2030 et 2050, dans certaines zones non interconnectées au réseau dit « métropolitain » continental (ZNI), parmi les objectifs énergétiques chiffrés mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie	74
• Article 11 Relèvement de 40 à 50 % - hors terres et forêts - de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2030, figurant parmi les objectifs énergétiques chiffrés mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie ...	77
• CHAPITRE II Adapter la programmation énergétique à l'évolution technologique ..	80
• Article 12 Actualisation du contenu de la prochaine loi quinquennale sur l'énergie.....	80
• Article 13 Actualisation du contenu de la prochaine programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)	86
• TITRE II POURSUIVRE UNE SIMPLIFICATION IDOINE DES NORMES APPLICABLES AUX PROJETS D'ÉNERGIE ET D'HYDROGÈNE, NUCLÉAIRES COMME RENOUEVELABLES	90
• CHAPITRE I ^{er} Simplifier les normes applicables aux projets d'énergie nucléaire	90
• Article 14 Renforcement de certaines mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau nucléaire » du 22 juin 2023	90
• Article 15 Application au projet de réacteur expérimental de fusion ITER de certaines mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau nucléaire » du 22 juin 2023	98
• Article 16 Renforcement des dispositions de défense économique sanctionnant pénalement l'intrusion dans les installations nucléaires abritant des matières nucléaires soumises à autorisation au titre l'article L. 1333-2 du code de la défense notamment	101
• CHAPITRE II Accroître la participation des collectivités territoriales à la transition énergétique.....	106
• Article 17 Consolidation des sociétés anonymes et des sociétés par actions simplifiées dont l'objet social est la production d'énergie renouvelable ou d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone	106
• Article 17 bis (nouveau) Facilitation des possibilités de délégation entre les collectivités territoriales ou leurs groupements et les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE).....	110
• Article 18 Application de la contribution au partage territorial de la valeur aux projets d'éolien en mer et d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone attribués par appels d'offres	112

• CHAPITRE III Simplifier les normes applicables aux projets d'énergies renouvelables	117
• <i>Article 19</i> Application du bilan carbone aux projets de production d'hydroélectricité bénéficiant d'un dispositif de soutien public attribué par guichets ouverts	117
• <i>Article 20</i> Simplification des procédures applicables aux installations hydrauliques en matière de dérogation aux débits réservés et d'augmentation de puissance	122
• <i>Article 21</i> Expérimentation du passage du régime des concessions vers celui des autorisations pour les concessions hydroélectriques échues	126
• <i>Article 22</i> Prolongation de la durée des contrôles pouvant être réalisés sur les installations agrivoltaïques et solaires en zone agricole	138
• CHAPITRE IV Accroître la protection des consommateurs dans la transition énergétique	140
• <i>Article 23</i> Consolidation des compétences de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) en matière de contrats de long terme en électricité et en gaz renouvelables, d'installations de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone et d'installations de captage, de transport et de stockage du dioxyde de carbone	140
• <i>Article 24</i> Renforcement de la protection des consommateurs d'électricité dont la définition des offres, l'indexation des prix, ainsi que la composition de l'information précontractuelle et du comparateur d'offres du Médiateur national de l'énergie (MNE)	144
• <i>Article 25 A (nouveau)</i> Application de la programmation énergétique telle que modifiée par la proposition de loi à Wallis et Futuna	149
• TITRE III DISPOSITIONS DIVERSES	150
• <i>Article 25</i> Gage	150
EXAMEN EN COMMISSION	151
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT	177
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	179
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	181
LA LOI EN CONSTRUCTION	183

L'ESSENTIEL

Mercredi 29 mai 2024, la commission des affaires économiques du Sénat a adopté la proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur de l'énergie, déposée par le sénateur Daniel Gremillet, la présidente Dominique Estrosi Sassone et le président Bruno Retailleau. Alors que le Gouvernement a renoncé à légiférer sur la loi quinquennale sur l'énergie, prévue par la loi « Énergie-Climat » de 2019, les sénateurs ont présenté leur propre texte. Composé de 25 articles, dont 13 sur la programmation et 11 sur la simplification, il vise à acter la relance du nucléaire pour maintenir *a minima* un mix nucléaire, aux deux tiers, en 2030, et majoritairement, en 2050.

I. UN CONTOURNEMENT DU PARLEMENT INADMISSIBLE

A. LE GOUVERNEMENT A RENONCÉ À LA LOI QUINQUENNALE SUR L'ÉNERGIE POURTANT ATTENDUE

À l'initiative des commissions des affaires économiques du Sénat et de l'Assemblée nationale, la loi « Énergie-Climat » de 2019 a fixé le principe d'une loi quinquennale sur l'énergie. L'objectif de cette loi quinquennale était, et demeure, de consacrer la préséance du Parlement sur le Gouvernement, de la politique sur le technique, dans le secteur, stratégique, de l'énergie. Depuis lors, l'article L. 100-1 A du code de l'énergie dispose qu'une loi détermine, tous les 5 ans, les objectifs et les priorités d'action de la politique énergétique nationale.

Cette loi doit couvrir 5 grands domaines : la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), la réduction de la consommation énergétique, le développement et le stockage des énergies renouvelables, la diversification du mix de production d'électricité, la rénovation énergétique des bâtiments et l'autonomie énergétique dans les Outre-mer.

Elle doit déterminer les grandes orientations de 4 documents réglementaires : la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), le plan national intégré en matière d'énergie et de climat (Pniec) et la stratégie de rénovation à long terme.

Or le Gouvernement n'a présenté aucun texte de programmation. Pire, il a dévoilé un projet de loi sur la « Souveraineté énergétique », dont le titre premier, consacré à la programmation, a été retiré des consultations préalables, le 17 janvier. Depuis lors, le Premier ministre a annoncé le lancement d'une nouvelle consultation sur la PPE et la SNBC, le 15 mars, et, le ministre de l'énergie, le renoncement à légiférer sur la programmation, le 10 avril.

B. L'ABSENCE DE LOI QUINQUENNALE SUR L'ÉNERGIE POSE UNE DIFFICULTÉ POLITIQUE ET JURIDIQUE

Le renoncement à légiférer pose problème au regard des engagements pris. La loi quinquennale sur l'énergie est issue du compromis de commission mixte paritaire (CMP) de la loi « Énergie-Climat » de 2019. C'est l'Assemblée nationale qui, saisie du texte en premier, l'a proposée. De son côté, le Sénat l'a fortement soutenue, en prévoyant l'intégration à son champ de la rénovation énergétique des bâtiments et de l'autonomie énergétique dans les Outre-mer, dès 2019, puis de l'hydroélectricité et de l'hydrogène, en 2021, et du stockage, en 2023.

Le renoncement à légiférer pose problème au regard de l'application de la loi. L'article L. 100-1 A du code de l'énergie prévoit qu'une loi de programmation intervienne « à compter du 1^{er} juillet 2023 puis tous les cinq ans » et que les documents réglementaires soient « compatibles avec ses objectifs ». Par ailleurs, les articles L. 141-1 du code de l'énergie et L. 222-1 C du code de l'environnement prévoient que la PPE et la SNBC soient pris « dans les six mois suivant l'adoption de la loi ». Des outils très concrets – les appels d'offres, les comités régionaux, les zones d'accélération – doivent contribuer à l'atteinte des objectifs fixés par la loi de programmation. Sans ce texte, c'est toute la mécanique administrative qui est grippée.

Le renoncement à légiférer pose problème au regard du cadre européen. Actualisés lors de la loi « Énergie-Climat » de 2019, nos objectifs énergétiques sont à jour du paquet « d'hiver », de 2016, et non du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », de 2021. Il faut donc intégrer les règlements (Loi européenne sur le climat, ReFuel Aviation, FuelEU Maritime notamment) et les directives (Énergies renouvelables, Efficacité énergétique notamment). Ces directives, qui proposent des objectifs en matière d'énergies renouvelables, de carburants durables ou de consommation d'énergie, doivent être transposées, respectivement, d'ici mai et octobre 2025.

Le renoncement à légiférer pose problème au regard des attentes soulevées. Depuis 2021, le Gouvernement a lancé une concertation publique, une concertation nationale, des groupes de travail. 30 000 contributions ont été reçues et 200 jeunes consultés. Les entreprises, les collectivités et les citoyens sont donc dans l'expectative. Dans sa délibération du 19 janvier, sur l'ancien projet de loi, le Conseil national de la transition écologique (CNTE) « demande la présentation d'un calendrier de travail sur l'élaboration de la programmation Énergie-Climat ». Dans son avis du 25 janvier, le Conseil supérieur de l'énergie (CSE) « regrette la suppression du titre programmatique qui aurait permis de fixer un cap indispensable à la réussite de la transition énergétique et climatique ». Quels que soient les acteurs, économiques ou environnementaux, il existe une forte attente pour légiférer.

Autre point, le renoncement à légiférer pose problème au regard des besoins identifiés. Afin de réussir la transition énergétique, les filières économiques ont besoin d'un cap stratégique clair, prévisible et légitime, pour réaliser leurs investissements et mobiliser leurs financements. La filière nucléaire est demandeuse d'une assise législative, actant la construction de nouveaux réacteurs. C'est un point crucial pour la commission, qui estime que seule la loi peut offrir à la relance du nucléaire l'ambition politique et la protection juridique dont elle a besoin. Les filières renouvelables sont aussi demandeuses d'une loi, pour diversifier la production ou modérer la consommation. La commission partage aussi ce point de vue : les objectifs proposés en matière d'hydroélectricité, de chaleur, de biogaz ou de biocarburants, souvent mésestimés, sont utiles pour diffuser la transition énergétique jusque dans les territoires ruraux. Quel que soit le secteur, nucléaire comme renouvelable, on constate une forte attente pour légiférer.

Enfin et surtout, le renoncement à légiférer pose un problème sur le plan des principes démocratiques. Dans quelle démocratie les grands choix de la Nation en matière d'énergie ne sont-ils pas débattus au Parlement ? Au moment même où la Nation doit procéder à une transition énergétique majeure, qui va impacter le quotidien de tous nos concitoyens, c'est une anomalie ! Même au Parlement européen, un débat légitime a bien eu lieu sur ces sujets, dans le cadre de l'examen du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » ! Comment justifier, dans ce contexte, un tel dessaisissement de la représentation parlementaire nationale ?

II. UNE INITIATIVE SÉNATORIALE DUALE, PROPOSANT UNE PROGRAMMATION AMBITIEUSE ET UNE SIMPLIFICATION IDOINE

A. LA PROPOSITION DE LOI FIXE UNE PROGRAMMATION ÉNERGÉTIQUE AMBITIEUSE

Les évolutions proposées dans la proposition de loi fixent un cap, qui vise à augmenter la part des énergies sobres en carbone dans nos mix énergétique et électrique, à accompagner l'électrification des usages - par une augmentation de la production d'électricité à la fois nucléaire et renouvelable -, à soutenir les actions en faveur de la sobriété et de la rénovation énergétiques et à limiter *in fine* nos émissions de GES.

L'article 1^{er} fixe les grands principes des systèmes électriques et gaziers, dont les participations de l'État dans les entreprises publiques - EDF et Engie -, la propriété publique de certains réseaux ou encore la péréquation tarifaire en électricité et le prix de référence en gaz. Ces deux derniers dispositifs seraient consacrés pour la première fois dans la loi.

L'**article 2** abroge la trajectoire de hausse de la composante carbone des taxes intérieures sur la consommation d'énergie. Le gel de ce dispositif annoncé en 2018 serait inscrit dans la loi.

L'**article 3** vise à acter la relance du nucléaire, avec **au moins 27 gigawatts (GW)** de nouveau nucléaire, dont **14 EPR2** et **15 SMR**. L'objectif est de cranter dans la loi, dès 2024 et *a minima*, le scénario « N03 », de Réseau de transport d'électricité (RTE), c'est-à-dire le plus nucléarisé. L'enjeu est de conserver *a minima* un mix nucléaire, aux deux tiers, en 2030, et majoritairement, en 2050. **6 EPR2** supplémentaires sont même proposés pour couvrir les besoins en cas de réindustrialisation.

Une version résolument moderne de l'énergie nucléaire est souhaitée avec, d'ici 2030, des **taux de décarbonation de 50 % pour le mix énergétique et de 90 % pour le mix électrique, de disponibilité des installations nucléaires de 75 % et de recours aux matières recyclées de 20 %**. Un effort de recherche et d'innovation, en direction de la fermeture du cycle du combustible nucléaire, des réacteurs de troisième comme de quatrième générations, des projets de fission comme de fusion, est également inscrit.

L'**article 4** consacre les différentes flexibilités, dont au moins **6,5 GW** d'hydrogène, **1 GW** de batteries et **4 mégatonnes** de captage et de stockage du carbone d'ici 2030. Pour la première fois, le développement des réseaux électriques serait inscrit dans la loi.

L'**article 5** promeut les énergies renouvelables, avec au moins **29 GW** pour l'hydroélectricité, **45 %** de chaleur, **20 %** de biogaz et **50 térawattheures (TWh)** de biocarburants d'ici 2030 ou 2035.

Les **articles 6 et 7** prévoient une **baisse de 15 % des émissions de GES** des carburants du secteur du transport et une **part de 5,5 % de carburants de synthèse**, aux côtés des biocarburants, d'ici 2030.

Les **articles 8 et 11** consacrent une **réduction de 50 % des émissions de GES**, hors agriculture et forêt, **de 30 % de la consommation finale totale et de 45 % de la consommation primaire fossile**, d'ici 2030. Sous réserve de la sécurité d'approvisionnement, l'arrêt du recours aux centrales à charbon pour la production d'électricité est prévu d'ici 2027.

L'**article 9** accompagne la rénovation énergétique, avec **900 000 rénovations d'ampleur par an**, soutenues par Ma Prime Rénov', dès 2030, et **1 250 à 2 500 TWh d'économies d'énergie par an**, soutenues par les certificats d'économies d'énergie, dès 2026.

Ainsi, cette proposition de loi offre à l'ensemble des acteurs concernés une ambition politique et une protection juridique, dont ils ont besoin pour réaliser notre transition énergétique dans les délais requis.

Les principaux objectifs énergétiques prévus par la proposition de loi



Un mix nucléaire au moins aux deux tiers en 2030 et majoritairement en 2050



Au moins 27 GW de nouveau nucléaire, avec au moins 14 EPR2 et 15 SMR, d'ici 2050



Au moins 6,5 GW d'hydrogène décarboné, d'ici 2030



Au moins 29 GW d'hydroélectricité, 20 % de biogaz et 50 TWh de biocarburants d'ici 2030 ou 2035

B. LA PROPOSITION DE LOI POURSUIT AUSSI UNE SIMPLIFICATION NORMATIVE IDOINE, NÉCESSAIRE À LA RELANCE DE LA FILIÈRE NUCLÉAIRE ET À L'ESSOR DES FILIÈRES RENOUVELABLES

Le quasi-doublement de notre consommation électrique, d'ici 2050 voire 2035, envisagé par RTE, nécessite un véritable coup d'accélérateur. C'est pourquoi la proposition de loi poursuit une simplification normative idoine, qui doit faciliter la relance de la filière nucléaire et l'essor des filières renouvelables.

Une première série de mesures concerne l'énergie nucléaire.

L'article 14 modifie la loi « Nouveau nucléaire » de 2023, afin de prolonger ses dispositions, de 20 à 27 ans, de faciliter l'implantation de SMR, en dehors des installations existantes, et d'allonger les concessions d'occupation du domaine maritime, de 30 à 50 ans.

L'article 15 modifie aussi cette loi pour appliquer, pour la première fois, au projet de fusion Iter, plusieurs dispositions : la dérogation à l'objectif Zéro artificialisation nette (ZAN), le bénéfice de la raison impérative d'intérêt public majeur (R2IPM) et la dérogation à la « loi Littoral ».

L'article 16 renforce les sanctions à l'encontre des intrusions dans les installations nucléaires.

La deuxième série de mesures de simplification porte sur les collectivités territoriales.

L'article 17 étend les sociétés locales de production d'énergies renouvelables aux projets d'hydrogène soutenus par appels d'offres.

L'article 18 élargit la contribution au partage territorial de la valeur, dont doivent bénéficier les communes et leurs groupements sur chaque appel d'offres d'électricité ou de gaz renouvelables, aux projets d'éolien en mer et d'hydrogène soutenus par appels d'offres.

La troisième série de mesures a trait aux énergies renouvelables.

L'article 19 applique le critère de bilan carbone, prévu pour réduire les émissions de GES, mais aussi pour soutenir les industriels français et européens, aux projets d'hydroélectricité soutenus par guichets ouverts.

L'article 20 facilite la dérogation aux débits réservés et les augmentations de puissance pour les installations hydroélectriques.

L'article 21 propose d'autoriser, à titre expérimental, et pour les concessions hydroélectriques échues, le passage du régime des concessions vers celui des autorisations, afin de sortir enfin du contentieux européen qui obère les perspectives de la filière hydroélectrique depuis 20 ans.

L'article 22 renforce les sanctions contre les projets alibis en matière d'agrivoltaïsme.

Une dernière série de mesures concernent la protection des consommateurs.

L'article 23 dote la Commission de régulation de l'énergie (CRE) de compétences pour surveiller les contrats de long terme en électricité et en gaz renouvelables (*Power Purchase Agreements - PPA*) et favoriser l'essor des installations d'hydrogène, d'une part, et de captage et de stockage du carbone, d'autre part.

L'article 24 encadre la définition des offres, la modification des contrats, l'information des consommateurs et complète le comparateur d'offres du Médiateur national de l'énergie (MNE).

III. UNE INITIATIVE SÉNATORIALE, QUI RÉPOND AUX BESOINS DES ACTEURS DE TERRAIN, NE NÉCESSITANT QUE DES AJUSTEMENTS PONCTUELS

A. LA PROPOSITION DE LOI BÉNÉFICIE D'UN ACCUEIL TRÈS POSITIF

Malgré les délais de préparation très resserrés, **les rapporteurs ont soumis la proposition de loi à un cycle d'auditions très dense**, qui leur a permis d'entendre **une trentaine de personnalités issues d'une vingtaine d'organismes**.

Ils ont auditionné les acteurs économiques concernés : la filière nucléaire (dont le groupe EDF), la filière hydrogène, les grands secteurs énergétiques (dont l'électricité, le gaz et le pétrole) ou les différentes filières renouvelables (dont l'hydroélectricité, la chaleur, le biogaz et les biocarburants).

Ils ont aussi échangé avec les acteurs institutionnels : la CRE, le MNE, RTE ou la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR).

Enfin, ils ont entendu le Gouvernement : le cabinet du ministre de l'énergie et la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

Les rapporteurs retiennent de leurs auditions que le principe de la proposition de loi bénéficie d'un accueil très positif unanime parmi les acteurs économiques et institutionnels ainsi auditionnés, le Gouvernement étant quant à lui attentif à ce stade.

S'agissant de la filière nucléaire, le groupe EDF a indiqué, pour la première tranche, que « *la première étape de 9,9 GW, correspondant en puissance à 3 paires d'EPR2, est bien alignée avec le programme industriel engagé par EDF* » et, pour les autres tranches, que « *la construction de nouveaux réacteurs supplémentaires sera nécessaire pour remplacer progressivement les réacteurs actuellement en fonctionnement, comme le prévoit la proposition de loi.* » De son côté, la Société française d'énergie nucléaire (Sfen) a estimé « *important d'inscrire dans une loi énergétique* », non seulement « *un socle programmatique visant à la construction de six réacteurs EPR, totalisant environ 10 GW de capacité installée* » mais aussi « *la proposition proche de ce qui est développé dans cette proposition de loi [soit] la mise en service d'une nouvelle capacité d'au moins 25 GW de production nucléaire d'ici 2050* ». Quant à RTE, il a précisé que le texte « *semble se rapprocher des hypothèses de construction du scénario N03 défini dans notre étude Futurs énergétiques 2050* ».

Concernant les filières renouvelables, si plusieurs acteurs ont regretté les conditions fixées par la proposition de loi en matière d'éolien en mer, les objectifs proposés en matière d'hydroélectricité, de chaleur, de biogaz et de biocarburants ont été accueillis favorablement.

Du côté de l'hydrogène, nucléaire ou renouvelable, l'inscription d'un objectif de 6,5 GW d'ici 2030 et la transposition d'une dérogation favorable à l'hydrogène nucléaire ont été salués.

Enfin, la CRE et le MNE ont accueilli positivement les mesures de régulation et de protection proposées, tout en suggérant des compléments.

B. LA PROPOSITION DE LOI NE NÉCESSITE QUE QUELQUES AJUSTEMENTS PONCTUELS

Dans ce contexte, les rapporteurs ont proposé quelques amendements paramétriques.

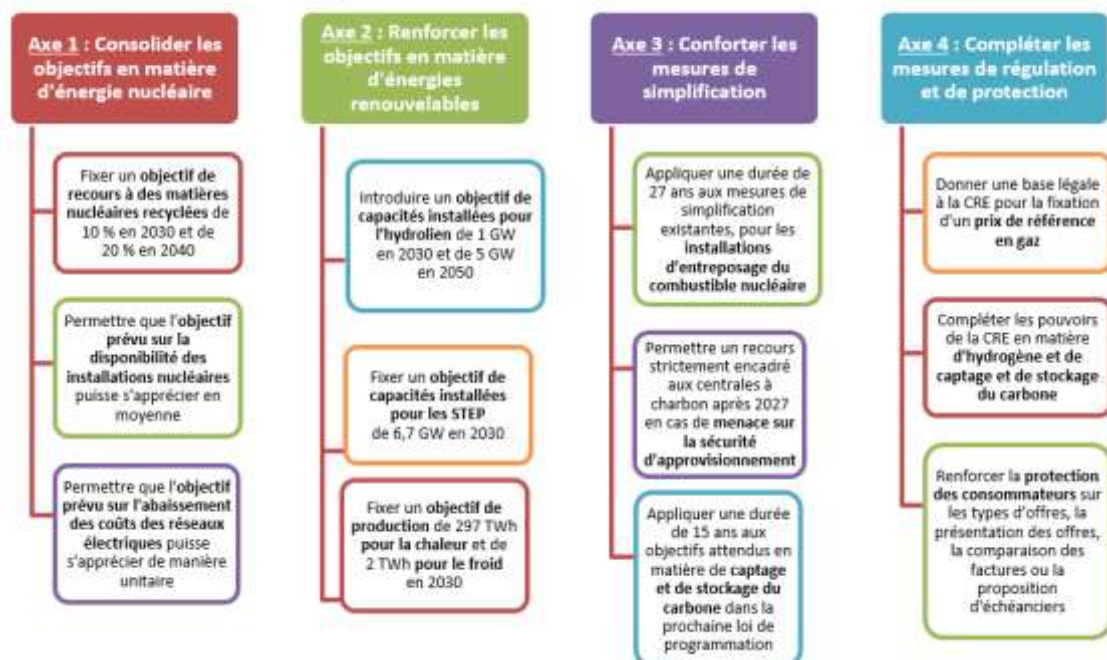
En premier lieu, ils ont consolidé les objectifs fixés en matière d'énergie nucléaire. D'une part, ils ont fixé l'objectif de recours à des matières recyclées à 10 %, d'ici 2030, et 20 %, d'ici 2040. D'autre part, ils ont précisé que l'objectif de disponibilité des installations nucléaires porte sur une disponibilité moyenne. Enfin, ils ont spécifié que l'objectif de réduction des coûts des réseaux d'électricité concerne les coûts unitaires.

En second lieu, les rapporteurs ont renforcé les objectifs envisagés en matière d'énergies renouvelables. Tout d'abord, ils ont ajouté, pour l'hydrolien, un objectif de 1 GW, d'ici 2030, et de 5 GW, d'ici 2050. Autre point, ils ont distingué l'objectif de 297 TWh pour la chaleur, de celui de 2 TWh pour le froid, en 2030. Enfin, ils ont appliqué aux stations de transfert d'énergie par pompage (STEP) un objectif global de 6,7 GW, en 2035.

En troisième lieu, les rapporteurs ont conforté certaines mesures de simplification. Ainsi, ils ont appliqué l'allongement, de 20 à 27 ans, des mesures de simplification prévues pour les réacteurs nucléaires, aux installations d'entreposage liées. Plus encore, ils ont prévu que l'existence d'une menace sur la sécurité d'approvisionnement permette un recours, strictement encadré, aux centrales à charbon après 2027. Enfin, ils ont clarifié l'intégration des technologies de captage et de stockage du carbone, dans la prochaine loi de programmation.

En dernier lieu, les rapporteurs ont complété les mesures de régulation et de protection. Tout d'abord, ils ont donné à la CRE une base légale pour la détermination du prix de référence du gaz. De plus, ils ont décliné, sur un plan plus opérationnel, les compétences attribuées à la CRE en matière d'hydrogène et de captage et de stockage du carbone. Dernier point, ils ont complété les mesures de protection des consommateurs en intégrant, à l'initiative de la CRE et du MNE, des compléments sur les types d'offres, la présentation des offres, la comparaison des factures ou encore la proposition d'échéanciers.

Les apports essentiels de la commission



EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{er}

ACTUALISER LA PROGRAMMATION ÉNERGÉTIQUE NATIONALE

CHAPITRE I^{er}

Fixer une programmation énergétique ambitieuse

Article 1^{er}

**Consécration des grands principes de notre système énergétique
parmi les objectifs énergétiques généraux
figurant à l'article L. 100-2 du code de l'énergie**

Cet article vise à consacrer les grands principes de notre système énergétique, parmi les objectifs énergétiques généraux figurant à l'article L. 100-2 du code de l'énergie :

- le principe de péréquation tarifaire, le caractère nationalisé du groupe EDF, la propriété publique des réseaux de distribution et de transport, le principe de sécurité d'approvisionnement et la recherche d'exportations, s'agissant du secteur de l'électricité ;

- le dispositif de prix de référence, la participation de l'État dans le groupe Engie, la propriété publique du réseau de distribution, le principe de sécurité d'approvisionnement et la diversification des importations, concernant le secteur du gaz.

Les rapporteurs ont présenté un amendement de précision rédactionnelle (COM-34) visant à faire référence au dispositif du prix repère de vente du gaz naturel développé par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), sans mentionner les textes financiers, par nature instables.

Trois amendements présentés par le sénateur Patrick Chaize, ayant reçu l'avis favorable des rapporteurs, ont également été adoptés ; ils prévoient :

- la mention des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE) parmi les grands principes du système électrique (COM-10) ;

- un renvoi à l'article L. 322-4 du code de l'énergie, s'agissant de la propriété publique des réseaux de distribution d'électricité (COM-11) ;

- un renvoi à l'article L. 432-4 du code de l'énergie, s'agissant de la propriété publique des réseaux de distribution de gaz (COM-12).

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Des objectifs énergétiques nationaux issus de la loi « Transition énergétique » du 17 août 2015 et actualisés par la loi « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019, la loi « Aper » du 10 mars 2023 et la loi « Nouveau nucléaire » du 22 juin 2023

A. Le titre préliminaire du code de l'énergie, issu de la loi de « Transition énergétique » du 17 août 2015 et actualisé par la loi « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019, la loi « Aper » du 10 mars 2023 et la loi « Nouveau nucléaire » du 22 juin 2023, fixe les objectifs énergétiques nationaux, généraux ou chiffrés

Depuis la loi « Transition énergétique », du 17 août 2015¹, le titre préliminaire du code de l'énergie définit les objectifs énergétiques nationaux ; dans sa décision sur cette loi², le Conseil constitutionnel a précisé : « *aux termes du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution : "Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État" ; [...] les dispositions de l'article 1^{er} de la loi déferée, y compris son vingt-neuvième alinéa, qui fixent des objectifs à l'action de l'État dans le domaine énergétique appartiennent à cette catégorie* ».

Le contenu de ce titre préliminaire a été actualisé depuis lors :

- la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019, a décalé de 2025 à 2035 le calendrier de fermeture des réacteurs existants, consacré l'objectif de « neutralité carbone » à l'horizon 2050, issu de l'Accord de Paris de 2015, relevé de 30 à 40 % l'objectif de réduction de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles en 2030, ajouté un jalon de 7 % en 2023 aux objectifs de réduction de la consommation énergétique finale de 20 % en 2030 et 50 % en 2050, relevé de 23 à 33 % la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en 2030 et introduit de nouvelles technologies : hydroélectricité, hydrogène renouvelable et bas-carbone, éolien en mer, valorisation énergétique de la biomasse, recherche et innovation dans le domaine énergétique, effacements de consommation³ ;

- la loi « Climat et résilience », du 22 août 2021, a prohibé la fermeture des réacteurs existants en l'absence d'étude d'impact sur les émissions de gaz à effet de serre (GES), la sécurité d'approvisionnement et la sûreté nucléaire, relevé à 33 % au moins la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en 2030 et à 1 gigawatt (GW) au moins les appels d'offres annuels en matière d'éolien en mer d'ici 2024 et introduit de nouvelles technologies : stockage hydraulique, opérations d'économies d'énergie⁴ ;

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article 1^{er}).

² Décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015.

³ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 1^{er}).

⁴ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (articles 86, 89, 93 et 188).

- la loi « **Aper** », du 10 mars 2023¹, a consacré pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution² un mix autonome et renouvelable en 2030 et introduit de nouvelles technologies : gaz bas-carbone et agrivoltaïsme ;

- la loi « **Nouveau nucléaire** », du 10 mars 2023³, a abrogé les verrous posés à la relance de l'énergie nucléaire par la loi « Transition énergétique », du 17 août 2015 : l'objectif de réduction à 50 % de l'énergie nucléaire d'ici 2035 ; le plafond des autorisations d'exploitation des installations de production d'énergie nucléaire de 63,2 GW ; la trajectoire de fermeture des 14 réacteurs existants inscrite dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

B. Un article, visant à intégrer la relance du nucléaire parmi les objectifs énergétiques nationaux, a été proposé par le Sénat, dans le cadre de la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023

Dans le cadre de la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023⁴ et à l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, les deux chambres parlementaires ont adopté un article 3 pour intégrer l'énergie nucléaire et l'hydrogène bas-carbone parmi les objectifs énergétiques nationaux, chiffrés comme généraux.

D'une, part, il a proposé de réviser l'article L. 100-4 du code de l'énergie en :

- remplaçant l'objectif de réduction de 50 % de l'énergie nucléaire d'ici 2035 par un objectif de maintien à 50 % au moins à l'horizon 2050, pour relancer la filière nucléaire ;

- introduisant un objectif de décarbonation pour les mix électrique (100 % d'ici 2030) et énergétique (50 % d'ici 2030), pour cesser d'opposer énergies nucléaire et renouvelable ;

- introduisant un objectif de production d'énergie nucléaire à partir de matières recyclées (20 % d'ici 2030), pour valoriser le cycle du combustible ;

- introduisant un objectif de production de 6,5 GW d'hydrogène par électrolyse d'ici 2030, pour favoriser l'hydrogène issu de l'énergie nucléaire.

¹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (articles 54, 98 et 101).

² Guadeloupe, La Réunion, Guyane, Martinique, Mayotte.

³ Loi n° 2023-491 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 (article 1^{er}).

⁴ Ibidem (ancien article 3).

D'autre part, l'article a entendu réviser l'article L. 100-2 du même code, afin d'y sanctuariser l'effort de R&D en matière d'énergie nucléaire (*Evolutionary Power Reactors 2 - EPR2, Small Modular Reactors - SMR, projet ITER, réacteurs de « 4^e génération »*, projets importants d'intérêt européen commun - Piiec - sur l'hydrogène).

Cet article a été censuré, tout comme d'autres articles, tels que la réforme visant à fusionner l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) introduite par le Gouvernement, au titre de l'article 45 de la Constitution¹.

C. Au terme de ces évolutions, les articles L. 100-1, L. 100-2 et L. 100-4 du code de l'énergie fixent les objectifs énergétiques nationaux

En premier lieu, l'article L. 100-1 du code de l'énergie fixe à la politique énergétique les objectifs généraux :

- de favoriser l'émergence d'une économie compétitive et riche en emplois grâce à la mobilisation de toutes les filières industrielles, notamment celles de la croissance verte qui se définit comme un mode de développement économique respectueux de l'environnement, à la fois sobre et efficace en énergie et en consommation de ressources et de carbone, socialement inclusif, soutenant le potentiel d'innovation et garant de la compétitivité des entreprises (1°) ;

- d'assurer la sécurité d'approvisionnement et de réduire la dépendance aux importations (2°) ;

- de maintenir un prix de l'énergie compétitif et attractif au plan international et de permettre de maîtriser les dépenses en énergie des consommateurs (3°) ;

- de préserver la santé humaine et l'environnement, en particulier en luttant contre l'aggravation de l'effet de serre et contre les risques industriels majeurs, en réduisant l'exposition des citoyens à la pollution de l'air et en garantissant la sûreté nucléaire (4°) ;

- de garantir la cohésion sociale et territoriale en assurant un droit d'accès de tous les ménages à l'énergie sans coût excessif au regard de leurs ressources (5°) ;

- de lutter contre la précarité énergétique (6°) ;

- de contribuer à la mise en place d'une Union européenne de l'énergie, qui vise à garantir la sécurité d'approvisionnement et à construire une économie décarbonée et compétitive, au moyen du développement des énergies renouvelables, des interconnexions physiques, des moyens de flexibilité du système électrique, du soutien à l'amélioration de l'efficacité

¹ Décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023.

énergétique et de la mise en place d'instruments de coordination des politiques nationales (7°).

En second lieu, l'article 100-2 du même code fixe à l'État, en cohérence avec les collectivités territoriales et leurs groupements et en mobilisant les entreprises, les associations et les citoyens, les objectifs généraux de veiller à :

- maîtriser la demande d'énergie et favoriser l'efficacité et la sobriété énergétiques (1°) ;

- garantir aux personnes les plus démunies l'accès à l'énergie, bien de première nécessité, ainsi qu'aux services énergétiques (2°) ;

- diversifier les sources d'approvisionnement énergétique, réduire le recours aux énergies fossiles, diversifier de manière équilibrée les sources de production d'énergie et augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale (3°) ;

- procéder à un élargissement progressif de la part carbone, assise sur le contenu en carbone fossile, dans les taxes intérieures de consommation sur les énergies, cette augmentation étant compensée, à due concurrence, par un allègement de la fiscalité pesant sur d'autres produits, travaux ou revenus (4°) ;

- participer à la structuration de filières industrielles de la croissance verte en veillant à prendre en compte les enjeux sociaux et environnementaux de leurs activités (5°) ;

- assurer l'information de tous et la transparence, notamment sur les coûts et les prix des énergies ainsi que sur l'ensemble de leurs impacts sanitaires, sociaux et environnementaux (6°) ;

- impulser une politique de recherche et d'innovation qui favorise l'adaptation des secteurs d'activité à la transition énergétique (7°) ;

- renforcer la formation initiale et continue aux problématiques et aux technologies de l'énergie, notamment par l'apprentissage, en liaison avec les professionnels impliqués dans les actions d'économies d'énergie (8°) ;

- assurer des moyens de transport et de stockage de l'énergie adaptés aux besoins (9°) ;

- valoriser la biomasse à des fins de production de matériaux et d'énergie, en conciliant cette valorisation avec les autres usages de l'agriculture et de la sylviculture, en gardant la priorité donnée à la production alimentaire ainsi qu'en préservant les bénéfices environnementaux et la capacité à produire, notamment la qualité des sols (10°) ;

- éviter l'octroi d'une aide budgétaire de l'État ou de ses établissements publics aux opérations d'économies d'énergie conduisant à une hausse des émissions de GES, sous l'effet direct de cette opération, à l'exception de celles afférentes aux réseaux de chaleur ou de froid (11°).

Quant au I de l'article L. 100-4 du même code, il prévoit que, pour répondre à l'urgence écologique et climatique, la politique énergétique nationale a pour objectifs chiffrés :

- de réduire les émissions de GES de 40 % entre 1990 et 2030 et d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 en divisant les émissions de GES par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050. La trajectoire est précisée dans les budgets carbone mentionnés à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement. Pour l'application du présent 1°, la neutralité carbone est entendue comme un équilibre, sur le territoire national, entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre, tel que mentionné à l'article 4 de l'accord de Paris ratifié le 5 octobre 2016. La comptabilisation de ces émissions et absorptions est réalisée selon les mêmes modalités que celles applicables aux inventaires nationaux de gaz à effet de serre notifiés à la Commission européenne et dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), sans tenir compte des crédits internationaux de compensation carbone (1°) ;

- de réduire la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012, en visant les objectifs intermédiaires d'environ 7 % en 2023 et de 20 % en 2030. Cette dynamique soutient le développement d'une économie efficace en énergie, notamment dans les secteurs du bâtiment, des transports et de l'économie circulaire, et préserve la compétitivité et le développement du secteur industriel (2°) ;

- de réduire la consommation énergétique primaire des énergies fossiles de 40 % en 2030 par rapport à l'année de référence 2012, en modulant cet objectif par énergie fossile en fonction du facteur d'émissions de GES de chacune. Dans cette perspective, il est mis fin en priorité à l'usage des énergies fossiles les plus émettrices de GES (3°) ;

- de porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 33 % au moins de cette consommation en 2030 ; à cette date, pour parvenir à cet objectif, les énergies renouvelables doivent représenter au moins 40 % de la production d'électricité, 38 % de la consommation finale de chaleur, 15 % de la consommation finale de carburant et 10 % de la consommation de gaz. Pour l'application du présent 4°, la consommation de gaz comprend celle de gaz renouvelable, dont le biogaz, au sens de l'article L. 445-1 du code de l'énergie, et de gaz bas-carbone, au sens de l'article L. 447-1 du même code (4°) ;

- d'encourager la production d'énergie hydraulique, notamment la petite hydroélectricité, en veillant à maintenir la souveraineté énergétique, à garantir la sûreté des installations hydrauliques et à favoriser le stockage de l'électricité (4° bis) ;

- de favoriser la production d'électricité issue d'installations utilisant l'énergie mécanique du vent implantées en mer, avec pour objectif de porter

progressivement le rythme d'attribution des capacités installées de production à l'issue de procédures de mise en concurrence à au moins 1 GW par an d'ici à 2024 (4° *ter*) ;

- d'encourager la production d'électricité issue d'installations agrivoltaïques, au sens de l'article L. 314-36 du code de l'énergie, en conciliant cette production avec l'activité agricole, en gardant la priorité donnée à la production alimentaire et en s'assurant de l'absence d'effets négatifs sur le foncier et les prix agricoles (4° *quater*) ;

- de contribuer à l'atteinte des objectifs de réduction de la pollution atmosphérique prévus par le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques défini à l'article L. 222-9 du code de l'environnement (6°) ;

- de disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes « bâtiment basse consommation » ou assimilées, à l'horizon 2050, en menant une politique de rénovation thermique des logements concernant majoritairement les ménages aux revenus modestes (7°) ;

- de parvenir à l'autonomie énergétique et à un mix de production d'électricité composé à 100 % d'énergies renouvelables dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution à l'horizon 2030 (8°) ;

- de multiplier par cinq la quantité de chaleur et de froid renouvelables et de récupération livrée par les réseaux de chaleur et de froid à l'horizon 2030 (9°) ;

- de développer l'hydrogène bas-carbone et renouvelable et ses usages industriel, énergétique et pour la mobilité, avec la perspective d'atteindre environ 20 à 40 % des consommations totales d'hydrogène et d'hydrogène industriel à l'horizon 2030 (10°) ;

- de favoriser le pilotage de la production électrique, avec pour objectif l'atteinte de capacités installées d'effacements d'au moins 6,5 GW en 2028 (11°).

Enfin, le I bis du même article 100-4 du code de l'énergie précise que « Sans préjudice des dispositions prises pour assurer la sécurité nucléaire en application du titre IX du livre V du code de l'environnement, la décision d'arrêt d'exploitation d'un réacteur nucléaire ayant pour finalité l'atteinte des objectifs de la politique énergétique nationale, prise notamment en application du 4° du I de l'article L. 100-1 A du même code ou de l'article L. 141-1 du même code, tient compte de l'objectif de sécurité d'approvisionnement mentionné au 2° de l'article L. 100-1 et de l'objectif de réduire les émissions de GES associées à la consommation d'énergie, en cohérence avec le 1° du I du présent article. »

Au-delà de ces objectifs programmatiques, des participations publiques ont été prises par l'État dans certaines entreprises du secteur énergétique :

- tout d'abord, **la loi « EDF », du 11 avril 2014¹, a porté la participation de l'État au capital de cette entreprise**, qualifiée de société anonyme d'intérêt national, à **100 % contre 70 % auparavant** (article L. 111-67 du code de l'énergie).

- plus encore, **la loi « Pacte », du 22 mai 2019², a prévu l'acquisition par l'État d'au moins une action au capital d'Engie** (article L. 111-68 du même code).

II. Le dispositif envisagé - Une consécration des grands principes de notre système énergétique parmi les objectifs énergétiques généraux figurant à l'article L. 100-2 du code de l'énergie

L'article premier prévoit de consacrer, parmi les objectifs énergétiques généraux figurant à l'article L. 100-2 du code de l'énergie, les grands principes de notre système énergétique :

- le principe de péréquation tarifaire, le caractère nationalisé du groupe EDF, la propriété publique des réseaux de distribution et de transport, le principe de sécurité d'approvisionnement et la recherche d'exportations, s'agissant du secteur de l'électricité (3° bis) ;

- le dispositif de prix de référence, la participation de l'État dans le groupe Engie, la propriété publique du réseau de distribution, le principe de sécurité d'approvisionnement et la diversification des importations, concernant le secteur du gaz (3° ter).

III. La position de la commission - Une consécration utile des grands principes de notre système énergétique parmi les objectifs énergétiques généraux figurant à l'article L. 100-2 du code de l'énergie

A. Sur le plan des principes, la commission estime que l'examen d'une loi quinquennale sur l'énergie est une nécessité, tout à la fois, juridique et politique

La loi quinquennale sur l'énergie a été créée par la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019³. Depuis lors, l'article L. 100-1 A du code de l'énergie dispose qu'une loi « détermine les objectifs et fixe les priorités d'action de la politique énergétique nationale ».

¹ Loi n° 2024-330 du 11 avril 2024 visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement (article 1^{er}).

² Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (article 140).

³ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 2).

Cette loi doit englober 5 grands domaines : la réduction des émissions de GES, la réduction de la consommation énergétique, le développement et le stockage des énergies renouvelables, la diversification du mix électrique, la rénovation énergétique des bâtiments et l'autonomie énergétique dans les Outre-mer.

Elle doit servir de cadre à 4 documents réglementaires : la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), le plan national intégré en matière d'énergie et de climat (Pniec) et la stratégie de rénovation de long terme.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel et la doctrine du Conseil d'État ont admis le fait de légiférer sur les objectifs énergétiques.

S'agissant de la constitutionnalité de la « loi quinquennale sur l'énergie », la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019 l'instituant a fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité, tout comme la loi « Climat et résilience », du 22 août 2021 ou la loi « Aper », du 10 mars 2023. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé aucune difficulté dans aucune de ces décisions¹.

Concernant la constitutionnalité des objectifs législatifs énergétiques, le Conseil constitutionnel a expressément validé les articles 100-1, 100-2 et 100-4 du code de l'énergie dans sa décision sur la loi « Transition énergétique », du 17 août 2015². Il a admis, en ces termes, que des dispositions programmatiques puissent fixer des objectifs à l'action de l'État dans le domaine de l'énergie : « *Considérant qu'aux termes du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution : "Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État" ; que les dispositions de l'article 1^{er} de la loi déférée, y compris son vingt-neuvième alinéa, qui fixent des objectifs à l'action de l'État dans le domaine énergétique appartiennent à cette catégorie* ».

Pour ce qui est de la doctrine du Conseil d'État, il a, lui aussi, admis des objectifs énergétiques législatifs. Dans son avis sur la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019³, le Conseil d'État n'a pas soulevé de difficulté s'agissant de la « *programmation concernant les objectifs de la politique énergétique* » contenue dans ce texte. Il a précisé que les objectifs législatifs prévus par son article 1^{er} constituent « *l'encadrement de la programmation pluriannuelle de l'énergie destinée à être adoptée* ». Il a expressément visé les objectifs de réduction des émissions de GES, de baisse de la consommation d'énergie et de réduction de la part de l'énergie nucléaire au profit des énergies renouvelables. Dans son avis sur la loi « Climat et résilience », du 22 août 2021⁴, le Conseil d'État n'a pas soulevé de difficulté s'agissant des dispositions programmatiques comprises dans ce texte, tout en rappelant la nécessité de les isoler dans une section spécifique du texte – dans un souci

¹ Décision n° 2019-791 DC du 7 novembre 2019, décision n° 2021-825 DC du 13 août 2021 et décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023.

² Décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015.

³ L'avis est consultable [ici](#).

⁴ L'avis est consultable [ici](#).

d'accessibilité et d'intelligibilité – et de prévoir que les objectifs visés s'adressent bien à l'État et non au secteur privé en général.

L'examen d'une loi quinquennale sur l'énergie constitue une obligation juridique, nationale et européenne.

L'adoption de la loi quinquennale sur l'énergie et de documents réglementaires compatibles est une obligation légale nationale. D'une part, l'article L. 100-1 A du code de l'énergie dispose que cette loi est adoptée « à compter du 1^{er} juillet 2023 puis tous les cinq ans ». D'autre part, ce même article prévoit que les 4 documents réglementaires précités sont « compatibles » avec les objectifs fixés par cette loi. De plus, l'article L. 141-4 du même code précise que la PPE doit être « publiée dans un délai de douze mois à compter de l'adoption de la loi », une disposition similaire visant la SNBC à l'article L. 222-1 C du code de l'environnement. Enfin, localement, les objectifs régionaux en matière d'énergies renouvelables et les zones d'accélération des installations d'énergies renouvelables doivent être pris pour « atteindre » les objectifs fixés par cette loi ou y « contribuer » (articles L. 141-5-1 et L. 141-5-3 du code de l'énergie).

La révision de nos objectifs énergétiques est aussi une obligation légale européenne, afin d'intégrer les règlements et directives issus du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » de 2021. Datant de 2019, nos objectifs actuels sont à jour du seul « Paquet d'hiver » de 2016. Il faut donc intégrer les règlements pris (loi européenne sur le climat, *ReFuelEU Aviation*, *FuelEU Maritime*) et transposer les directives prises (Énergies renouvelables et Efficacité énergétique), de même que les règlements et les directives à venir. À titre d'exemple, la directive sur les énergies renouvelables¹, qui comporte des objectifs en matière d'électricité et d'hydrogène renouvelables, de biogaz, de biocarburants ou de carburants synthétiques, fixe des échéances de transposition entre le 1^{er} juillet 2024 et le 21 mai 2025. De plus, celle sur l'efficacité énergétique², qui comprend des objectifs en matière de réduction de la consommation d'énergie, primaire ou finale, doit être transposée d'ici le 11 octobre 2025.

Issu d'un engagement gouvernemental, l'examen de cette loi quinquennale sur l'énergie est aussi une obligation politique.

La loi quinquennale sur l'énergie est le fruit d'un compromis bicaméral. Elle a été proposée à l'Assemblée nationale par un amendement de la députée Huguette Tiegna et du groupe La République en Marche (LRem), ayant reçu l'appui du président de la commission des affaires économiques, Roland Lescure, et de la présidente de la commission du développement

¹ Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil.

² Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte).

durable, Barbara Pompili, et l'avis favorable du Gouvernement. Le Sénat a étendu son champ à la rénovation et à l'autonomie énergétiques, dès 2019, puis à l'hydroélectricité et à l'hydrogène, dans la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021, et au stockage, dans la loi « Aper » du 10 mars 2023.

Le Gouvernement s'est longtemps engagé à légiférer. Depuis 2021, il a organisé des ateliers, une concertation publique, une concertation nationale, des groupes de travail : 30 000 contributions ont été reçues et 200 jeunes tirés au sort ont été consultés. Le 25 septembre dernier, le Président de la République a annoncé son souhait « *de mettre en consultation notre politique pluriannuelle de l'énergie dès octobre [...] et d'avoir une loi sur la production d'énergie pour le mois de décembre* ». L'avant-projet de loi « Souveraineté énergétique », dont le titre premier était de nature programmatique, a ainsi été soumis au Conseil national de la transition écologique (CNTE), au Conseil supérieur de l'énergie (CSE) et au Conseil d'État. Ce titre ayant été retiré de ces consultations, dans leurs avis, le CNTE « *demande la présentation d'un calendrier de travail sur l'élaboration de la programmation Énergie-Climat* » et le CSE « *regrette la suppression du titre programmatique, qui aurait permis de fixer un cap indispensable à la réussite de la transition énergétique et climatique* ». Depuis lors, le Premier ministre a annoncé, le 15 mars dernier, le lancement d'une nouvelle consultation sur la PPE et la SNBC, tandis que le ministre chargé de l'énergie a indiqué, le 10 avril dernier, le renoncement du Gouvernement à légiférer sur les objectifs énergétiques.

Enfin, l'annonce d'une loi quinquennale sur l'énergie a servi d'argument au Gouvernement pour refuser le débat sur les mix électrique et énergétique, dans les lois d'accélération - nucléaire comme renouvelable - de 2023. L'exposé des motifs de la loi « Aper » indiquait que ce texte « *sera complété dans les prochains mois [...] par un projet de loi de programmation Énergie-Climat* » et celui de la loi « Nouveau nucléaire » que « *la prochaine loi de programmation sur l'énergie et le climat [...] sera adoptée en 2023* ». Le Gouvernement a même utilisé la perspective d'un texte de programmation pour refuser des amendements de nature programmatique, le Conseil constitutionnel ayant d'ailleurs relevé cet argument dans sa décision sur la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023¹ : « *le Gouvernement s'est borné à réaffirmer, lors des débats, son souhait que ne figurent pas dans le texte adopté par le Parlement des dispositions de nature programmatique.* »

Très tôt, la commission des affaires économiques s'est préoccupée de cette situation, considérant que l'absence de la loi quinquennale sur l'énergie privait le Parlement et les citoyens d'un vrai débat démocratique sur la transition énergétique. Dès le 17 janvier 2024, par voie de presse², sa présidente Dominique Estrosi Sassone a indiqué : « *Il est crucial de définir des objectifs clairs et stables pour les entreprises, les collectivités et les citoyens. Ce volet est non seulement un impératif démocratique, mais aussi une nécessité économique.* »

¹ Décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023.

² Le communiqué de presse est consultable [ici](#).

Daniel Gremillet, rapporteur de la loi « Énergie-Climat » de 2019 et président du groupe d'études « Énergie », a appelé « le Gouvernement à respecter l'esprit de la loi « Énergie-Climat » de 2019 », ajoutant : « La définition de nos objectifs énergétiques doit être le fruit d'un processus parlementaire, démocratique et ouvert, et non d'une démarche technocratique, en huis clos. C'est la clé pour relever les défis de la décarbonation et de la réindustrialisation. »

B. Les acteurs économiques interrogés ont tous rappelé la nécessité de fixer législativement nos prochains objectifs énergétiques nationaux, la proposition de loi sénatoriale étant à ce titre accueillie très positivement

C'est vrai des acteurs de la filière de l'énergie nucléaire.

La Société française de l'énergie nucléaire (Sfen) a ainsi relevé la nécessité de conférer une assise législative à la relance du nucléaire : « Ce grand programme nucléaire s'inscrira sur les temps longs (plus de vingt ans) et doit donc faire l'objet d'un débat parlementaire. La promesse en avait été faite aux parties prenantes lors du débat public mené par la commission nationale du débat public (CNDP) et lors des débats parlementaires sur la loi d'accélération du nucléaire. A contrario, il avait été reproché au plan Messmer d'avoir été décidé de manière "technocratique" en 1974 sans vote au Parlement. Il est impératif de bâtir un consensus national sur un engagement industriel de long terme, par-delà de futures alternances politiques. »

De son côté, l'Union française a insisté sur le besoin de clarifier les orientations pour favoriser les investissements, et réussir ainsi l'électrification : « L'UFE considère que des orientations claires et ambitieuses sont nécessaires au plus vite afin d'assurer la visibilité aux acteurs du secteur et sécuriser les investissements dans les projets indispensables à l'atteinte de nos objectifs. À cet égard, l'UFE rappelle que tous les scénarios d'atteinte de nos objectifs climatiques se traduisent par une hausse importante de la consommation d'électricité, résultant d'une électrification des usages (industries, mobilité, bâtiment...), renforcée dans un scénario de réindustrialisation ambitieuse. »

Également interrogé, le groupe EDF a précisé que « les dispositions de la PPL vont dans la bonne direction pour l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone en 2050 avec un haut niveau de sécurité d'approvisionnement. »

Les acteurs des différentes filières des énergies renouvelables ont également réservé un très bon accueil au texte.

Le Syndicat des énergies renouvelables (SER) a ainsi plaidé pour fixer des objectifs législatifs, sur la production comme la consommation : « La programmation doit pouvoir s'appuyer sur un cadre législatif qui lui confère une pleine légitimité démocratique. Le SER soutient donc votre initiative. Au-delà des principes démocratiques, l'adoption d'une loi de programmation sur l'énergie et le climat est absolument nécessaire pour au moins deux ensembles de raisons. La première concerne la consommation d'énergie. Les marchés, les signaux et les prix qui en découlent ne mèneront pas naturellement à la transition énergétique. [...] Le second ensemble de raison concerne la production. Le développement des filières [...], quelles qu'elles soient, nécessite des investissements conséquents qui ne pourront être

débloqués, notamment par le secteur privé, qu'avec de la visibilité sur le temps long. [...] Globalement, les objectifs programmatiques présentés dans le texte de votre PPL reprennent les enjeux définis dans le projet de Sfec ».

Dans le même esprit, France Hydrogène a indiqué : « Nous saluons et supportons l'initiative et les propositions de mesure permettant de fixer une nouvelle programmation énergétique nationale et visant à simplifier les normes applicables aux projets d'énergie et d'hydrogène, nucléaires comme renouvelables ».

Enfin, la Fédération nationale des services environnement (Fedene) a précisé : « La Fedene salue l'initiative de cette proposition de loi qui, en gravant dans le marbre les objectifs ambitieux du projet de Sfec, fixe un cap pour 2030, trajectoire essentielle pour maintenir la dynamique très positive observée partout sur le territoire depuis plus de 2 ans. »

Au-delà des acteurs économiques, certains acteurs institutionnels se sont aussi exprimés sur le futur mix énergétique.

D'une part, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a affirmé : « La CRE ne s'est pas directement positionnée sur les objectifs par filière devant figurer dans le mix énergétique. La CRE partage l'objectif d'atteinte de la neutralité carbone en 2050 et pour cela, elle est convaincue que toutes les énergies décarbonées seront nécessaires. »

D'autre part, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) a précisé : « La FNCCR partage les objectifs ambitieux proposés dans la proposition de loi pour redynamiser la transition énergétique via fixation d'une programmation nationale et des seuils à atteindre réactualisés. »

C. S'agissant plus spécifiquement de l'article 1^{er}, la commission est très favorable à la consécration des grands principes des systèmes électriques et gaziers, qui apporte de la clarté, s'agissant des priorités et des leviers de l'État dans ses secteurs

Les principes visés permettent de garantir, dans les secteurs électriques et gaziers, les participations de l'État dans les entreprises (EDF et Engie), la propriété des réseaux (de distribution et/ou de transport) mais aussi les mécanismes de protection des consommateurs (péréquation tarifaire et prix de référence). La péréquation tarifaire, qui constitue un principe de solidarité nationale garantissant aux consommateurs un approvisionnement en électricité à un même prix sur l'ensemble du territoire¹, est explicitement formulée. Face à la crise énergétique actuelle, la sécurité d'approvisionnement, en électricité comme en gaz, est réaffirmée, de même que la recherche d'exportations, dans le premier secteur, et la diversification des importations, dans le second.

¹ Via le tarif réglementé de vente d'électricité (TRVE).

Naturellement, la rédaction proposée est sans incidence directe sur le cadre budgétaire, fiscal ou réglementaire, qui constitue un autre sujet. Au reste, l'article renvoie aux participations publiques, pour EDF, « conformément à l'article L. 111-67 », et pour Engie, « conformément à l'article L. 111-68 », sans modifier ces participations lui-même.

La commission constate que la consécration des grands principes des systèmes électriques et gaziers, proposée par l'article, s'articule bien avec le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », présenté par la Commission européenne le 14 juillet 2021 et complété le 15 décembre suivant. Il en est de même du plan « REPowerEU », évoqué le 8 mars 2022 et détaillé le 8 mai suivant.

En effet, à l'échelon européen, une plus grande régulation est actuellement promue, dans le secteur de l'électricité, avec la réforme du marché européen de l'électricité, dont la proposition de règlement sur l'organisation du marché de l'électricité¹, mais aussi dans celui du gaz, avec le paquet gazier, dont la proposition de règlement sur les marchés du gaz et de l'hydrogène².

De plus, la commission souligne qu'aucun des grands principes des systèmes énergies énoncés par l'article 1^{er} n'est orthogonal avec les travaux du Gouvernement, qu'il s'agisse du projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat (Pniec), présenté à la Commission européenne le 11 novembre 2023, ou du projet de stratégie française pour l'énergie et le climat (Sfec).

Enfin, la commission constate que la CRE et la FNCCR, qui ont été auditionnées par les rapporteurs, soutiennent l'article 1^{er}.

Tout d'abord, la CRE a indiqué : « *La CRE partage les objectifs de l'article, notamment le principe de péréquation tarifaire. [...] La CRE n'est pas opposée à l'inscription du maintien du prix repère dans la proposition de loi. La CRE avait également l'intention de le maintenir.* »

Plus encore, la FNCCR a ajouté : « *La FNCCR souscrit pleinement à la nécessité de compléter les objectifs mentionnés à l'article L. 100-2 du code de l'énergie, notamment afin de mentionner le maintien du principe de péréquation tarifaire, qui permet de garantir la solidarité territoriale et sociale. [...] Elle est également favorable au fait d'affirmer [...] la propriété publique des réseaux de distribution et de transport d'électricité.* »

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) 2019/943 et (UE) 2019/942 ainsi que les directives (UE) 2018/2001 et (UE) 2019/944 afin d'améliorer l'organisation du marché de l'électricité de l'Union – 2023/0077 (COD).

² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les marchés intérieurs des gaz naturel et renouvelable et de l'hydrogène (refonte) – 2021/0424(COD).

Pour autant, ces acteurs ont aussi proposé des ajustements à cet article 1^{er}, tels que la modification de la référence au prix de vente de gaz naturel, pour le premier, et l'intégration des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE), pour le second.

Au total, les rapporteurs ont présenté un amendement de précision rédactionnelle (COM-34) visant à faire référence au dispositif du prix repère de vente du gaz naturel développé par la CRE, sans mentionner les textes financiers, par nature instables.

Trois amendements présentés par le sénateur Patrick Chaize, ayant reçu l'avis favorable des rapporteurs, ont également été adoptés ; ils prévoient :

- la mention des TRVE parmi les grands principes du système électrique (COM-10) ;

- un renvoi à l'article L. 322-4 du code de l'énergie, s'agissant de la propriété publique des réseaux de distribution d'électricité (COM-11) ;

- un renvoi à l'article L. 432-4 du code de l'énergie, s'agissant de la propriété publique des réseaux de distribution de gaz (COM-12).

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 2

Abrogation de la trajectoire de hausse de la composante carbone de la fiscalité énergétique, dans les taxes de consommation intérieure sur l'énergie, figurant parmi les objectifs énergétiques généraux mentionnés à l'article L. 100-2 du code de l'énergie

Cet article vise à abroger la trajectoire de hausse de la composante carbone de la fiscalité énergétique, dans les taxes de consommation intérieure sur l'énergie, figurant parmi les objectifs énergétiques généraux, mentionnés à l'article L. 100-2 du code de l'énergie.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. La situation actuelle - Une trajectoire de hausse de la composante carbone de la fiscalité énergétique inscrite parmi les objectifs énergétiques généraux mentionnés à l'article L. 100-2 du code de l'énergie, depuis la loi « Transition énergétique » du 17 août 2015

Comme indiqué précédemment, le titre préliminaire du code de l'énergie fixe les objectifs énergétiques nationaux ; ils ont été introduits par la loi « Transition énergétique », du 17 août 2015¹, et modifiés par les lois « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019², « Climat et résilience », du 22 août 2021³, « Aper », du 10 mars 2023⁴ et « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023⁵.

Les objectifs ainsi fixés sont présentés en détail dans le commentaire de l'article premier.

Parmi ces objectifs, l'article L. 100-2 du code de l'énergie (4°) dispose que l'État veille à « *procéder à un élargissement progressif de la part carbone, assise sur le contenu en carbone fossile, dans les taxes intérieures de consommation sur les énergies, cette augmentation étant compensée, à due concurrence, par un allègement de la fiscalité pesant sur d'autres produits, travaux ou revenus.* »

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article 1^{er}).

² Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 1^{er}).

³ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (articles 86, 89, 93 et 188).

⁴ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (articles 54, 98 et 101).

⁵ Loi n° 2023-491 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 (article 1^{er}).

II. Le dispositif envisagé – Une abrogation de la trajectoire de hausse de la composante carbone de la fiscalité énergétique, dans les taxes de consommation intérieure sur l'énergie, figurant parmi les objectifs énergétiques généraux mentionnés à l'article L. 100-2 du code de l'énergie

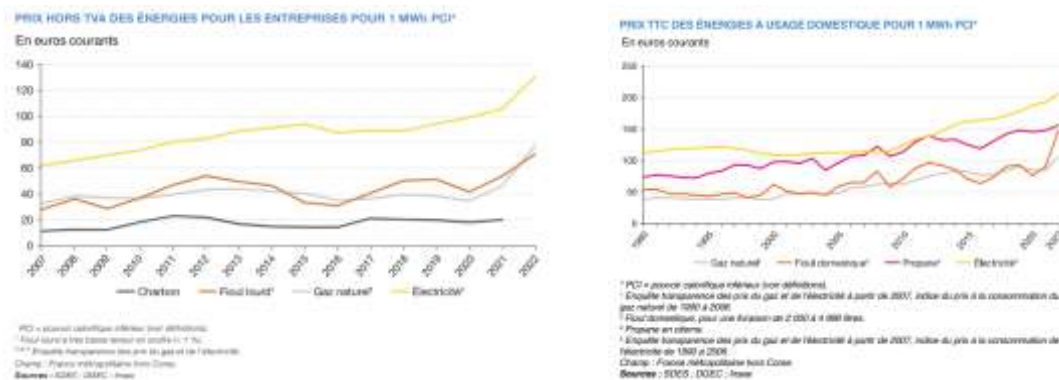
L'article 2 prévoit d'abroger la trajectoire de hausse de la composante carbone de la fiscalité énergétique, dans les taxes de consommation intérieure sur l'énergie, figurant parmi les objectifs énergétiques généraux mentionnés à l'article L. 100-2 du code de l'énergie (4°).

III. La position de la commission – Une abrogation utile de la trajectoire de hausse de la composante carbone de la fiscalité énergétique, dans les taxes de consommation intérieure sur l'énergie, figurant parmi les objectifs énergétiques généraux mentionnés à l'article L. 100-2 du code de l'énergie

La commission est convaincue de la nécessité de veiller à la soutenabilité fiscale, et donc à l'acceptabilité sociale, de la transition énergétique, pour favoriser l'atteinte de ses objectifs.

C'est d'autant plus vrai que les consommateurs d'énergie sont confrontés à un contexte de hausse de prix des énergies.

De 2020 à 2022, le prix des énergies a ainsi augmenté, pour les particuliers, de 7 % pour l'électricité et 22 % pour le gaz et, pour les entreprises, de 30 % pour l'électricité et 90 % pour le gaz¹.



Or, en dépit du « gel » annoncé en 2018 de la composante carbone des taxes intérieures de consommation sur l'énergie, ces dernières ont continué à augmenter depuis lors.

En 2024, la fiscalité atteindrait 31,7 Mds€ pour la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et 2,1 Mds€ pour celle sur le gaz naturel (TICGN)^{2,3}.

¹ Ministère de la transition énergétique (MTE), *Chiffres clés de l'énergie*. Edition 2023, p. 13.

² *Projet de loi de finances pour 2024, Voies et moyens – tome I. Recettes fiscales*, p. 29 et 34.

³ Celles sur l'électricité (TICFE) étant nulle à raison du bouclier tarifaire.

Dans ce contexte, la commission estime utile d'abroger la trajectoire de hausse de la composante carbone des taxes intérieures de consommation sur l'énergie, mentionnée au 2 de l'article L. 100-2 du code de l'énergie.

Naturellement, l'abrogation proposée est sans incidence directe sur le cadre fiscal ; or, celui-ci doit conserver un niveau soutenable du point de vue des ménages et des entreprises, ne pas désavantager les énergies décarbonées par rapport à celles fossiles et intégrer le cadre européen, si la proposition de directive sur la taxation énergétique¹, prévue par le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », du 14 juillet 2021, devait prospérer².

Dans l'immédiat, il faut adresser un signal clair en direction des consommateurs d'énergie et, au-delà, d'une transition énergétique acceptée car soutenable.

Auditionnés par les rapporteurs, l'Union française de l'électricité (UFE) a indiqué la nécessité de conserver un « *signal-prix envoyé aux consommateurs* » et France gaz (FG) une « *différenciation fiscale* », ce que ne modifie pas directement l'abrogation proposée.

La commission a adopté l'article sans modification.

¹Proposition de directive du conseil restructurant le cadre de l'Union de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (refonte) – COM(2021) 563 final (15 juillet 2021).

² Cependant, la règle de l'unanimité est nécessaire à son adoption.

Article 3

**Intégration de la relance du nucléaire
parmi les objectifs énergétiques généraux et chiffrés,
mentionnés aux articles L. 100-2 et L. 100-4 du code de l'énergie**

Cet article tend à acter la relance de l'énergie nucléaire au sein du titre préliminaire du code de l'énergie.

D'une part, l'article propose de compléter l'article L. 100-4 du code de l'énergie en fixant pour objectifs de :

- maintenir à plus de 60 % la production d'électricité nucléaire à l'horizon 2030 et un mix majoritairement nucléaire à l'horizon 2050 (5° bis) ;

- décarboner le mix électrique, à plus de 90 %, ainsi que le mix énergétique, à plus de 50 %, à l'horizon 2030 (5° ter) ;

- construire au moins 27 gigawatts (GW) de capacités installées d'ici 2050, dont 14 EPR2 et 15 SMR (5° quater) ;

- étudier la construction de 6 EPR2 supplémentaires d'ici la prochaine loi quinquennale sur l'énergie (*idem*) ;

- garantir à plus de 75 % la disponibilité des installations de production d'électricité nucléaire d'ici 2030 (5° quinquies) ;

- recourir à plus de 20 % de matières recyclées dans la production d'électricité nucléaire d'ici 2030 (5° septies) ;

- maintenir en état de fonctionnement toutes les installations de production d'électricité ou de traitement et de valorisation du combustible usé, sous réserve de la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement (5° quinquies et 5° sexies).

D'autre part, l'article prévoit de réviser l'article L. 100-2 du même code, afin d'y sanctuariser l'effort de R&D en matière d'énergie nucléaire (EPR2, SMR, projet ITER, réacteurs de « 4^e génération », Piiec sur l'hydrogène) (7° bis).

Les rapporteurs ont présenté un amendement de précision rédactionnelle (COM-35) visant à répondre davantage encore aux besoins de la filière française du nucléaire.

D'une part, l'amendement précise que le taux de disponibilité des installations de production d'électricité nucléaire doit s'apprécier en « moyenne », dans la mesure où le Gouvernement a prévu des hypothèses de production haute (400 térawattheures - TWh) et basse (360 TWh), dans le projet de stratégie française pour l'énergie et le climat (Sfec).

D'autre part, l'amendement propose un objectif d'utilisation de matières recyclées dans cette production de 10 % en 2030 et 20 % en 2040, au lieu de 20 % dès 2030, afin d'accompagner l'effort graduel poursuivi en ce sens par la filière.

Un amendement présenté par le sénateur Franck Menonville (COM-8), ayant reçu l'avis favorable des rapporteurs, a également été adopté : il permet d'intégrer le projet de centre de stockage profond de déchets radioactifs Cigéo parmi les projets soutenus au titre de l'effort de R&D en matière d'énergie nucléaire.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Des objectifs en matière d'énergie nucléaire très peu pris en compte parmi les objectifs énergétiques, généraux ou chiffrés, mentionnés aux articles L. 100-1 et L. 100-4 du code de l'énergie, depuis les lois « Transition énergétique » du 17 août 2015, « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019, « Climat et résilience » du 2 août 2021 et « Nouveau nucléaire » du 22 juin 2023

Comme indiqué précédemment, le titre préliminaire du code de l'énergie fixe les objectifs énergétiques nationaux ; ils ont été introduits par la loi « Transition énergétique », du 17 août 2015¹, et modifiés par les lois « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019², « Climat et résilience », du 2 août 2021³, « Aper », du 10 mars 2023⁴ et « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023⁵.

Les objectifs ainsi fixés sont présentés en détail dans le commentaire de l'article premier.

Ces objectifs sont très peu dits sur l'énergie nucléaire.

Depuis la loi « Transition énergétique », du 17 août 2015, le 4° de l'article L. 100-1 du code de l'énergie dispose que la politique énergétique « *préserve la santé humaine et l'environnement, en particulier en luttant contre l'aggravation de l'effet de serre et contre les risques industriels majeurs, en réduisant l'exposition des citoyens à la pollution de l'air et en garantissant la sûreté nucléaire* ».

De plus, la loi « Climat et résilience », du 22 juillet 2021, a ajouté un I bis à l'article L. 100-4 du même code, selon lequel « *sans préjudice des dispositions prises pour assurer la sécurité nucléaire en application du titre IX du livre V du code de l'environnement, la décision d'arrêt d'exploitation d'un réacteur nucléaire ayant pour finalité l'atteinte des objectifs de la politique énergétique nationale, prise notamment en application du 4° du I de l'article L. 100-1 A du présent code ou de l'article L. 141-1, tient compte de l'objectif de sécurité*

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article 1^{er}).

² Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 1^{er}).

³ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (articles 86, 89, 93 et 188).

⁴ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (articles 54, 98 et 101).

⁵ Loi n° 2023-491 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 (article 1^{er}).

d'approvisionnement mentionné au 2° de l'article L. 100-1 et de l'objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre associées à la consommation d'énergie, en cohérence avec le 1° du I du présent article. »

Enfin, la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023, a abrogé le 5° de l'article L. 100-4 du même code selon lequel la politique énergétique nationale a pour objectif « *de réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2035* ».

II. Le dispositif envisagé - Une intégration de la relance du nucléaire parmi les objectifs énergétiques, généraux et chiffrés, mentionnés aux articles L. 100-2 et L. 100-4 du code de l'énergie

L'article 3 propose d'acter la relance de l'énergie nucléaire au sein du titre préliminaire du code de l'énergie.

D'une part, l'article propose de compléter l'article L. 100-4 du même code en fixant pour objectifs de :

- maintenir à plus de 60 % la production d'électricité nucléaire à l'horizon 2030 et un mix majoritairement nucléaire à l'horizon 2050 (5° bis) ;
- décarboner le mix électrique, à plus de 90 %, ainsi que le mix énergétique, à plus de 50 %, à l'horizon 2030 (5° ter) ;
- construire au moins 27 GW de capacités installées d'ici 2050, dont 14 EPR2 et 15 SMR (5° quater) ;
- étudier la construction de 6 EPR2 supplémentaires d'ici la prochaine loi quinquennale sur l'énergie (idem) ;
- garantir à plus de 75 % la disponibilité des installations de production d'électricité nucléaire d'ici 2030 (5° quinquies) ;
- recourir à plus de 20 % de matières recyclées dans la production d'électricité nucléaire d'ici 2030 (5° septies) ;
- maintenir en état de fonctionnement, toutes les installations de production d'électricité ou de traitement et de valorisation du combustible usé, sous réserve de la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement (5° quinquies et 5° sexies).

D'autre part, l'article prévoit de réviser l'article L. 100-2 du même code, afin d'y sanctuariser l'effort de R&D en matière de nucléaire (EPR2, SMR, projet ITER, réacteurs de « 4^e génération », Piiec sur l'hydrogène) (7° ter).

III. La position de la commission – Une intégration cruciale de la relance du nucléaire parmi les objectifs énergétiques, généraux et chiffrés, mentionnés aux articles L. 100-2 et L. 100-4 du code de l'énergie

La commission approuve sans réserve l'intégration de la relance du nucléaire au titre préliminaire du code de l'énergie, proposée par l'article 3 ; elle permet aux Parlementaires d'acter eux-mêmes cette relance, pierre angulaire de notre politique énergétique nationale et gage de l'atteinte de ses objectifs énergétiques et climatiques.

La commission rappelle que certaines des dispositions proposées ont déjà été adoptées par le Sénat.

Les objectifs sont issus du rapport d'information transpartisan de Daniel Gremillet, Jean-Pierre Moga et Jean-Jacques Michau, « *Nucléaire et hydrogène : l'urgence d'agir* », du 20 juillet 2022¹, qui a plaidé pour faire du scénario « N03 » Réseau de transport d'électricité (RTE) le scénario minimal de la relance du nucléaire, afin de conserver un mix majoritairement nucléaire à l'horizon 2050.

En effet, dans l'étude *Futurs énergétiques à l'horizon 2050*, publiée en 2021², le scénario le plus nucléarisé de RTE, « N03 », prévoit 24 gigawatts (GW) de nucléaire existant et 27 GW de nouveau nucléaire, soit 14 EPR2 et 4GW de SMR.

Dans cette étude, RTE a estimé que la consommation d'électricité devrait augmenter, de 400 TWh à 645 TWh d'ici 2050, soit une hausse de 60 %, dans son scénario de référence. Elle atteindrait 555 TWh (+ 40 %), dans le scénario de sobriété, et 752 TWh (+ 90 %), dans celui de réindustrialisation.

A contrario, dans cette étude, RTE a rappelé que la production d'électricité sera confrontée à un « effet falaise », liée à la conjonction d'arrêts des réacteurs existants, à hauteur de 400 TWh, à l'horizon 2050-2060.

Enfin, dans son *Bilan prévisionnel*, publié en 2023³, RTE a précisé que la consommation d'électricité pourrait passer, dans son scénario de référence, de 400 TWh à 580 TWh voire 640 TWh dès 2035, soit une hausse de 45 % à 60 %.

Plusieurs objectifs issus de la mission d'information sénatoriale ont été adoptés en première lecture au Sénat, dans le cadre de la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023⁴ : maintenir un mix électrique majoritairement nucléaire à l'horizon 2050 ; décarboner le mix électrique en totalité et le mix

¹ Rapport d'information n° 801 (2021-2022), déposé le 20 juillet 2022, fait au nom de la commission des affaires économiques, par Daniel Gremillet, Jean-Pierre Moga et Jean-Jacques Michau.

² Réseau de transport d'électricité (RTE), *Futurs énergétiques à l'horizon 2050*. Principaux résultats, 2021.

³ Réseau de transport d'électricité (RTE), *Bilan prévisionnel*. Principaux résultats, 2023.

⁴ Loi n° 2023-491 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 (ancien article 3).

énergétique de moitié à l'horizon 2030 ; recourir à une part de matières recyclées en matière nucléaire de 20 % à l'horizon 2030.

Plus encore, certains de ces objectifs ont été conservés dans le texte final, adopté par le Sénat et l'Assemblée nationale : atteindre des capacités de production d'au moins 6,5 GW d'hydrogène produit par électrolyse à l'horizon ; poursuivre un effort de R&D en matière de nucléaire (EPR2, SMR, projet ITER, réacteurs de « 4^e génération », Piiec sur l'hydrogène).

Cependant, l'article proposé a été censuré, au seul motif de l'article 45 de la Constitution, dans le cadre de la décision du Conseil constitutionnel sur ce texte, du 21 juin 2023¹.

La commission constate que certaines des dispositions envisagées sont en phase avec les travaux du Gouvernement.

Tout d'abord, le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat (Pniec), présenté à la Commission européenne le 11 novembre 2023, prévoit un mix composé de 61 % d'énergie nucléaire et décarboné à 96 % en 2030. De plus, il prévoit, en matière de nucléaire, un objectif de production de 9,9 GW de nouvelles capacités engagées d'ici 2026 ainsi que l'étude d'un éventuel second palier de 13 GW.

De son côté, le projet de stratégie française pour l'énergie et le climat (Sfec) prévoit une production nucléaire, au moyen de 57 réacteurs en service, de 360 à 400 TWh, avec un taux de disponibilité de 75 %. De plus, le projet de Sfec évoque² la construction de 6EPR2 à l'horizon 2025 et l'étude de 8 autres, ainsi que l'atteinte d'un premier béton pour le projet de SMR

¹ Décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023.

² Sont ainsi mentionnés par le projet de Sfec les items suivants : « suppression de l'objectif de fermeture de réacteurs nucléaires avant leur fin de vie ; poursuite de l'exploitation des réacteurs électronucléaires existants en prenant en compte les meilleures pratiques internationales, pour leur permettre de fonctionner après 50 ans ou 60 ans d'exploitation, dans le respect de notre cadre de sûreté exigeant ; engagement du programme de travaux, porté par EDF, visant à augmenter la puissance disponible (*uprating*) et la production annuelle des réacteurs existants, dans le respect strict du cadre de sûreté actuel ; confirmation du programme de construction de 6 EPR2, porté par EDF, dans la perspective d'une décision finale d'investissement par le Conseil d'administration d'EDF en vue de son lancement à l'horizon de l'année 2025 ; poursuite de l'étude d'un éventuel second palier d'au moins 13GW, correspondant à la capacité de 8 EPR2 dans leur conception actuelle ; soutien au projet Nuward, porté par EDF, de développement d'un modèle de petit réacteur modulaire, en visant l'identification d'au moins un site pour la construction d'au moins un premier équipement de référence en France en 2024 et l'atteinte du jalon d'un premier béton à l'horizon 2030 ; soutien à l'innovation de rupture à travers le plan France 2030, en visant une décision de lancement d'au moins un prototype de petit réacteur nucléaire innovant à l'horizon de l'année 2030 ; validation de l'orientation pérenne de semi-fermeture du cycle du combustible et dans cette perspective, de la poursuite des travaux en vue de renouveler les installations de l'aval du cycle nucléaire (traitement recyclage) pour permettre une prise de décision, notamment sur la stratégie post 2040, d'ici fin 2026 au plus tard, tout en veillant à prendre les mesures permettant d'assurer l'adéquation pérenne aux besoins des infrastructures existantes de l'aval du cycle d'ici 2035 et au-delà en travaillant à un modèle de financement adapté à ces investissements nouveaux. »

Nuward du groupe EDF et d'au moins un prototype de petit réacteur innovant à l'horizon 2030.

Enfin, l'article 1^{er} du projet de loi « Souveraineté énergétique », comprenait plusieurs objectifs en matière d'énergie nucléaire, sous réserve de la sûreté et de la sécurité nucléaires :

- maintenir une puissance installée d'au moins 63 GW et une disponibilité d'au moins 66 %, avec l'objectif d'atteindre une disponibilité de 75 % à partir de 2030, assurant un socle de sécurité d'approvisionnement jusqu'en 2035 ;

- maintenir en fonctionnement toutes les installations de production d'électricité d'origine nucléaire ;

- construire de nouveaux réacteurs nucléaires, avec l'objectif qu'au moins 9,9 GW de nouvelles capacités soient engagées d'ici 2026 et que des constructions supplémentaires représentant 13 GW soient engagées au-delà de cette échéance ;

- maintenir en fonctionnement les installations contribuant au retraitement et à la valorisation des combustibles usés ;

- assurer la disponibilité des installations nécessaires à la mise en œuvre du retraitement et de la valorisation des combustibles usés et définir les modalités d'organisation et de financement adaptées pour favoriser la gestion durable des substances radioactives, la sécurité d'approvisionnement et la maîtrise des coûts.

Auditionné par les rapporteurs, le groupe EDF a fait part de son intérêt pour l'article 2. Il a indiqué que les tranches de construction proposées pour le nouveau nucléaire, de même que les parts d'énergie nucléaire indiqués dans le mix électrique, sont cohérents. En revanche, il a suggéré de supprimer l'objectif de disponibilité de 75 % des installations nucléaires, d'ici 2030, et de remplacer l'objectif de 20 % de matières recyclées, d'ici 2030, par un objectif de 10 %, en 2030, et de 20 %, en 2040.

Au total, le groupe EDF a indiqué la bonne articulation du texte avec les besoins de la filière du nucléaire, qu'il s'agisse du nucléaire existant ou du nouveau nucléaire. *« Pour le groupe EDF, les dispositions de la proposition de loi vont dans la bonne direction pour l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone en 2050 avec un haut niveau de sécurité d'approvisionnement. Les dispositions visant à permettre la poursuite de l'exploitation du parc nucléaire existant, sans fixer de limite a priori de durée, sous réserve des impératifs de sûreté nucléaire, sont essentielles à l'atteinte de ces objectifs [...] Pour ce qui concerne le nouveau nucléaire, EDF considère que le succès d'un tel programme suppose avant tout de réaliser une série de réacteurs afin de permettre à l'ensemble de la filière de retrouver une bonne performance industrielle. La première étape de 9,9 GW, correspondant en puissance à 3 paires d'EPR2, est bien alignée avec le programme industriel engagé par EDF. La construction de nouveaux réacteurs supplémentaires sera nécessaire pour remplacer progressivement les réacteurs actuellement en fonctionnement, comme le prévoit la*

proposition. À côté des réacteurs de forte puissance, des SMR ont vocation à apporter des réponses complémentaires aux nouveaux besoins en énergie, notamment pour la décarbonation de l'industrie. Le projet de SMR Nuward d'EDF s'inscrit dans ce cadre. »

De son côté, la Société française de l'énergie nucléaire (Sfen) a relevé la bonne articulation du texte avec les travaux de la filière : « Il nous semble important d'inscrire dans une loi énergétique deux projets liés au nucléaire afin de garantir la pérennité et la sécurité de l'approvisionnement énergétique de la France : le premier projet concerne un socle programmatique visant la construction de 6 réacteurs EPR, totalisant environ 10 GW de capacité installée, en dépassant les alternances politiques et en offrant une vision à long terme pour notre mix énergétique. Il nous semble important que ce point soit débattu et voté par les parlementaires. Dans notre réponse au projet de Sfec, nous faisons la proposition proche de ce qui est développé dans cette proposition de loi, soit d'inscrire dans la loi : la mise en service d'une capacité d'au moins 25 GW de production nucléaire d'ici 2050. Cette proposition intègre le projet de construire 14 EPR d'ici 2050 (au rythme d'un par an à partir de 2035) ainsi que des petits réacteurs innovants de types Nuward ou réacteurs avancés. [...] Le second projet vise à confirmer et à renforcer le programme de recyclage en légiférant sur le renouvellement des infrastructures énergétiques, telles que les usines de La Hague et de Melox. »

Quant à Réseau de transport d'électricité (RTE), il a relevé que le texte reprend certains éléments de son scénario « N03 », qui doit permettre de conserver un mix majoritairement nucléaire à l'horizon 2050 : « Les objectifs affichés à l'horizon 2050 par la proposition de loi sur les nouvelles capacités installées de production d'électricité d'origine nucléaire semblent se rapprocher des hypothèses de construction du scénario N03 défini dans notre étude Futurs énergétique à l'horizon 2050. La proposition de loi, dans son 5 quater, donne ainsi l'objectif de " construire au moins 27 gigawatts de nouvelles capacités installées de production d'électricité d'origine nucléaire ". [...] La projection du parc nucléaire dans les scénarios de RTE dépend de deux paramètres : la durée de vie du parc nucléaire actuel et les rythmes envisageables pour la construction de nouveaux réacteurs (EPR2 et SMR). [...] Seules les trajectoires de production du scénario N03 permettent d'atteindre une part comprise entre 50 et de l'ordre de 60 % dans le cas où l'évolution de la consommation suit la trajectoire de référence (645 TWh en 2050) ou de sobriété (555 TWh en 2050). »

Interrogé sur la possibilité de pousser la relance du nucléaire au-delà du scénario « N03 », RTE a répondu : « À la demande des parties prenantes à la concertation, d'autres configurations ont également été testées, telles que celle d'un maintien de la part actuelle du nucléaire dans le mix, soit une part de 70 à 75 %, associée à un moratoire sur les énergies renouvelables. Les analyses ont montré [...] que la réussite de telles configurations devrait reposer soit (1) sur la prolongation des réacteurs existants jusqu'à 70 voire 80 ans, soit (2) sur le lancement dès la prochaine PPE d'un programme de nouveaux réacteurs selon un rythme similaire à celui de la construction du parc historique. Les éléments recueillis dans le cadre de la concertation ont permis de souligner que la construction de 14 EPR2 d'ici 2050 constitue un objectif très ambitieux pour la filière industrielle du nucléaire. Aller au-delà serait possible, mais nécessite des

transformations considérables de la supply chain au niveau français et européen. L'atteinte d'une part plus élevée du nucléaire repose dès lors sur la possibilité de prolonger les réacteurs existants au-delà de 60 ans, ce qui ne constituerait pas l'hypothèse de référence retenue, à l'issue des discussions ayant impliqué la filière du nucléaire, l'ASN et la DGEC, au moment de l'élaboration des Futurs énergétiques 2050. L'option d'une prolongation générique de l'exploitation des réacteurs actuels au-delà de 60 ans a depuis été approfondie au niveau d'EDF et de l'ASN. Elle sera donc intégrée parmi les scénarios étudiés dans la prochaine réévaluation des trajectoires de long terme de RTE. »

Quant à la Fédération nationale des collectivités concédante et régies (FNCCR), elles ont salué l'apport du texte sur le plan de la recherche et de l'innovation en matière d'énergie nucléaire : « *La FNCCR soutient les demandes de renforcement de la recherche et l'innovation pour le développement de l'énergie nucléaire et de l'hydrogène bas-carbone* ».

Au total, la commission retient de ses échanges que l'ambition en matière d'énergie nucléaire, proposée par l'article 3, est particulièrement élevée. Il prévoit d'acter le développement d'au moins 27 GW de nouveau nucléaire, avec 14 EPR2 et 15 SMR. Sont ainsi prévus l'engagement de la construction de 6 EPR2 d'ici 2026 et de 8 autres d'ici 2030, de même que l'étude de 6 autres d'ici 2030. Les 6 premiers EPR2 répondent aux besoins immédiats indiqués par le groupe EDF, tandis que les 14 EPR2 au total renvoient aux analyses développées par la Sfen. Les 14 EPR2 ainsi actés par le texte doivent permettre de couvrir plus de la moitié de la trajectoire de référence de la consommation d'électricité (645 TWh) de RTE en 2050. Les 20 EPR2 envisagés au total par le texte doivent permettre de couvrir plus de la moitié de sa trajectoire de réindustrialisation (752 TWh).

Dans ce contexte, les rapporteurs ont présenté un amendement de précision rédactionnelle (COM-35) visant à répondre davantage encore aux besoins de la filière française du nucléaire.

D'une part, l'amendement précise que le taux de disponibilité des installations de production d'électricité nucléaire doit s'apprécier en « moyenne », dans la mesure où le Gouvernement a prévu des hypothèses de production haute (400 TWh) et basse (360 TWh), dans le projet de Sfec.

D'autre part, l'amendement propose un objectif d'utilisation de matières recyclées dans cette production de 10 % en 2030 et 20 % en 2040, au lieu de 20 % dès 2030, afin d'accompagner l'effort graduel poursuivi en ce sens par la filière.

Un amendement présenté par le sénateur Franck Menonville (COM-8), ayant reçu l'avis favorable des rapporteurs, a également été adopté : il permet d'intégrer le projet de centre de stockage profond de déchets radioactifs Cigéo parmi les projets soutenus au titre de l'effort de R&D en matière d'énergie nucléaire.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 4
Renforcement des flexibilités
parmi les objectifs énergétiques généraux et chiffrés,
mentionnés aux articles L. 100-2 et L. 100-4 du code de l'énergie

Cet article vise à renforcer les flexibilités au sein du titre préliminaire du code de l'énergie.

D'une part, l'article propose de compléter l'article L. 100-4 du même code en fixant pour objectifs :

- 33 % d'hydrogène renouvelable dans la consommation d'hydrogène industriel et 77 % d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone dans la consommation totale d'hydrogène à l'horizon 2030 (10°) ;

- 6,5 gigawatts (GW) de capacités installées pour l'hydrogène nucléaire ou renouvelable, à l'horizon 2030, et 10 GW, à l'horizon 2035 (10° bis) ;

- 1 GW de capacités installées pour les batteries électriques à l'horizon 2030, et 3 GW, à l'horizon 2050 (10° ter) ;

- 4 mégatonnes de capacités de captage et de stockage du dioxyde de carbone à l'horizon 2030 et 15 mégatonnes, à l'horizon 2050 (10° quater).

D'autre part, l'article prévoit de réviser l'article L. 100-2 du même code, afin d'y inscrire une exigence de développement des réseaux de distribution et de transport d'électricité (9° bis) et d'optimisation du système électrique (9° ter).

Les rapporteurs ont présenté un amendement de précision rédactionnelle (COM-36) visant à faire référence à la réduction des coûts « unitaires », des réseaux de distribution et de transport d'électricité, dans la mesure où les coûts globaux devraient, quant à eux, croître, à raison des investissements nécessaires dans la transition énergétique.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Des objectifs en matière de flexibilité peu pris en compte parmi les objectifs énergétiques généraux ou chiffrés, mentionnés aux articles L. 100-2 et L. 100-4 du code de l'énergie, depuis les lois « Transition énergétique » du 17 août 2015 et « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019

Comme indiqué précédemment, le titre préliminaire du code de l'énergie fixe les objectifs énergétiques nationaux ; ils ont été introduits par la loi « Transition énergétique », du 17 août 2015¹, et modifiés par les lois

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article 1^{er}).

« Énergie-Climat », du 8 novembre 2019¹, « Climat et résilience », du 22 août 2021², « Aper », du 10 mars 2023³ et « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023⁴.

Les objectifs ainsi fixés sont présentés en détail dans le commentaire de l'article premier.

Ces objectifs sont assez peu diserts sur les flexibilités.

Depuis la loi « Transition énergétique », du 17 août 2015, le 9° de l'article L. 100-2 du code de l'énergie dispose que l'État veille à « *assurer des moyens de transport et de stockage de l'énergie adaptés aux besoins* ».

De plus, la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019, a ajouté à l'article L. 100-4 du même code des dispositions selon lesquelles la politique énergétique nationale a pour objectifs :

- « *de développer l'hydrogène bas-carbone et renouvelable et ses usages industriel, énergétique et pour la mobilité, avec la perspective d'atteindre environ 20 à 40 % des consommations totales d'hydrogène et d'hydrogène industriel à l'horizon 2030* » (10°) ;

- « *de favoriser le pilotage de la production électrique, avec pour objectif l'atteinte de capacités installées d'effacements d'au moins 6,5 gigawatts en 2028* » (11°).

II. Le dispositif envisagé - Un renforcement des flexibilités parmi les objectifs énergétiques généraux et chiffrés, mentionnés aux articles L. 100-2 et L. 100-4 du code de l'énergie

L'article 4 vise à renforcer les flexibilités au sein du titre préliminaire du code de l'énergie.

D'une part, l'article propose de compléter l'article L. 100-4 du même code en fixant pour objectifs :

- 33 % d'hydrogène renouvelable dans la consommation d'hydrogène industriel et 77 % d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone dans la consommation totale d'hydrogène à l'horizon 2030 (10°) ;

- 6,5 GW de capacités installées pour l'hydrogène nucléaire ou renouvelable, à l'horizon 2030, et 10 GW, à l'horizon 2035 (10° bis) ;

¹ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 1^{er}).

² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (articles 86, 89, 93 et 188).

³ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (articles 54, 98 et 101).

⁴ Loi n° 2023-491 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 (article 1^{er}).

- 1 GW de capacités installées pour les batteries électriques à l'horizon 2030, et 3 GW, à l'horizon 2050 (10° *ter*) ;

- 4 mégatonnes de capacités de captage et de stockage du dioxyde de carbone à l'horizon 2030 et 15 mégatonnes, à l'horizon 2050 (10° *quater*).

D'autre part, l'article prévoit de réviser l'article L. 100-2 du même code, afin d'y inscrire une exigence de développement des réseaux de distribution et de transport d'électricité (9° *bis*) et d'optimisation du système électrique (9° *ter*).

III. La position de la commission – Un renforcement bienvenu des flexibilités parmi les objectifs énergétiques généraux et chiffrés, mentionnés aux articles L. 100-2 et L. 100-4 du code de l'énergie

La commission accueille positivement le renforcement des flexibilités proposés par l'article 4 ; cet article permet en effet de valoriser des technologies, prévues par le droit européen et indispensables à la transition énergétique, encore peu prises en compte.

La commission estime qu'un tel renforcement est utile pour atteindre le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », présenté par la Commission européenne le 14 juillet 2021.

En effet, **la directive sur les énergies renouvelables¹** prévoit une contribution des carburants renouvelables d'origine non biologique de 42 % dans l'hydrogène industriel d'ici 2030, tout en permettant aux États membres de réduire cette contribution de 20 % si la part de l'hydrogène ou de ses dérivés produits à partir de combustibles fossiles consommée dans cet État n'est pas supérieure à 23 % en 2030² (article 22 *bis*).

L'article 4 propose d'intégrer au droit national cette dérogation, obtenue par la France, qui est très utile à l'hydrogène bas-carbone, produit à partir d'énergie nucléaire.

¹ Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil.

² Et si l'État membre est en bonne voie pour s'acquitter de sa contribution nationale à l'objectif global contraignant.

De plus, la proposition de règlement « **Net-zero Industry Act** » (NZIA)¹, en cours d'examen, prévoit un objectif de capacité d'injection annuelle d'au moins 50 millions de tonnes de CO₂ d'ici à 2030 dans les sites de stockage situés sur le territoire de l'Union européenne, dans ses zones économiques exclusives (ZEE) ou sur son plateau continental² (article 16).

La commission rappelle que certaines des dispositions proposées ont déjà été adoptées par le Sénat.

Le rapport d'information transpartisan de Daniel Gremillet, Jean-Pierre Moga et Jean-Jacques Michau, « *Nucléaire et hydrogène : l'urgence d'agir* », du 20 juillet 2022³, a proposé d'introduire un objectif d'au moins 6,5 GW d'hydrogène d'ici 2030, plaidant pour saisir l'occasion de la relance du nucléaire afin de favoriser une production massive d'hydrogène bas-carbone, aux côtés de l'hydrogène renouvelable.

Cet objectif, issu de la mission d'information sénatoriale, a été adopté en première lecture au Sénat, et même été conservé dans le texte final, dans le cadre de la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023⁴.

Cependant, l'article proposé a été censuré, au seul motif de l'article 45 de la Constitution, dans le cadre de la décision du Conseil constitutionnel sur ce texte, du 21 juin 2023⁵.

La commission observe que certaines des dispositions proposées sont en phase avec les travaux du Gouvernement.

Tout d'abord, le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat (Pniec), présenté à la Commission européenne le 11 novembre 2023, prévoit un objectif de 25 GW de flexibilité en 2030, un objectif de 6,5 GW d'hydrogène en 2030 et 10 GW en 2035 et volume capté dans l'industrie compris entre 4 et 8,5 MtCO₂ par an en 2030.

De son côté, le projet de stratégie française pour l'énergie et le climat (Sfec) évoque un objectif de 6,5 GW d'hydrogène en 2030 et 10 GW en 2035 et une réduction de 4 MtCO₂ par an dans 200 sites industriels accompagnés par l'État.

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'un cadre de mesures en vue de renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de technologie « zéro net » (règlement pour une industrie « zéro net ») – COM(2023) 161 final.

² Cette capacité d'injection annuelle n'est pas combinée avec une récupération renforcée des hydrocarbures (DME).

³ Rapport d'information n° 801 (2021-2022), déposé le 20 juillet 2022, fait au nom de la commission des affaires économiques, par Daniel Gremillet, Jean-Pierre Moga et Jean-Jacques Michau.

⁴ Loi n° 2023-491 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 (ancien article 1^{er}).

⁵ Décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023.

De plus, la stratégie Capture, stockage et utilisation du carbone (CCUS) identifie un potentiel de 4 à 8 MtCO₂ captés par an, à horizon 2030, entre 15 et 20, à horizon 2050.

Enfin, Réseau de transport d'électricité (RTE) fait état de besoins en matière de batteries : d'une part, dans son *Bilan prévisionnel*, publié en 2023¹, RTE a identifié un besoin d'1 GW de batteries, en 2030, dans son scénario de référence ; d'autre part, dans son étude *Futurs énergétiques à l'horizon 2050*, publiée en 2021², même dans son scénario le plus nucléarisé, « N03 », RTE a identifié un besoin d'1 GW de batteries et d'1,7 GW de *véhicules-to-grid*, en 2050.

Auditionnée par les rapporteurs, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a indiqué son intérêt pour l'article 4 : « *la CRE partage l'objectif visant au développement des réseaux de distribution et de transport d'électricité [et] également l'objectif d'optimisation du système électrique* ».

Un accueil positif a aussi été réservé par l'Union française de l'électricité (UFE), qui a indiqué : « *L'UFE salue la prise en compte des réseaux publics de distribution et de transport d'électricité par le texte de la proposition de loi.* » **Il en va de même de la Fédération des collectivités concédantes et régies (FNCCR), qui a précisé :** « *à l'article 4, la FNCCR est très favorable à l'insertion d'un 9° bis à l'article L.100-2 du code de l'énergie et qui prévoit de mentionner, à cet article, le développement des réseaux de distribution et de transport d'électricité.* »

De son côté, RTE a fait part de son intérêt, mais aussi d'une réserve : « *RTE se félicite de la volonté affichée par les auteurs de la proposition de loi de développer les réseaux. Le sujet est en effet tout aussi central que celui des moyens de production [...] en ce qui concerne "l'abaissement des coûts" souhaité à l'article 4, RTE s'inscrit davantage dans un enjeu de maîtrise des coûts.* »

Également entendue, France Hydrogène (FH) a indiqué sa satisfaction s'agissant de l'exercice de transposition du droit européen : « *[L'association professionnelle] salue l'inscription de l'objectif de 6,5 GW de capacités installées pour l'hydrogène nucléaire ou renouvelable à l'alinéa 8 de l'article 4 de la proposition de loi [et] également la transposition des objectifs de consommations d'hydrogène renouvelable dans l'industrie (RED3 – articles 22 a et b) à l'alinéa 6 de l'article 4 de la proposition de loi.* »

Quant à France Gaz (FG) et France gaz renouvelables (FGR), ils ont précisé : « *La filière CCUS ressort comme un des axes pertinents de décarbonation de l'industrie.* »

¹ Réseau de transport d'électricité (RTE), *Bilan prévisionnel. Principaux résultats*, 2023.

² Réseau de transport d'électricité (RTE), *Futurs énergétiques à l'horizon 2050. Principaux résultats*, 2021.

Pour autant, ces acteurs ont proposé des ajustements, tels que l'intégration de la production thermique décarbonée, pour l'UFE, la mention d'objectifs d'incorporation dans les secteurs aérien ou maritime, pour FH, encore la valorisation des autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE), pour la FNCCR.

Au total, les rapporteurs ont présenté un amendement de précision rédactionnelle (COM-36) visant à faire référence à la réduction des coûts « unitaires », des réseaux de distribution et de transport d'électricité, dans la mesure où les coûts globaux devraient, quant à eux, croître, à raison des investissements nécessaires dans la transition énergétique.

La commission a adopté l'article sans modification.

Article 5

**Renforcement des énergies renouvelables et décarbonées
parmi les objectifs énergétiques chiffrés,
mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie**

Cet article vise à renforcer les énergies renouvelables, et plus largement celles décarbonées, parmi les objectifs énergétiques chiffrés, mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, en consacrant :

- une part de 58 % d'énergies décarbonées dans la consommation finale brute d'énergie d'ici 2030, dont 45 % - au lieu de 38 % - pour la chaleur et le froid renouvelables et 20 % - au lieu de 10 % - pour le gaz renouvelable ou bas-carbone, d'ici 2030 (4°) ;

- le développement de productions nationales de chaleur et de froid renouvelables d'au moins 297 térawattheures (TWh), de biocarburants d'au moins 50 TWh et de biogaz d'au moins 60 TWh à l'horizon 2030 (*idem*) ;

- l'atteinte de 29 gigawatts (GW) de capacités installées pour l'hydroélectricité, dont 1,7 GW pour les stations de transfert d'énergie par pompage (STEP), à l'horizon 2035 (4° bis) ;

- le maintien de 1 GW par an de capacités installées pour l'éolien en mer attribuées par appels d'offres, en recourant prioritairement à des installations flottantes et en respectant les exigences de sécurité des installations électriques, de conciliation avec les activités économiques ou récréatives, de qualité des paysages et de préservation de la biodiversité (4° ter).

Les rapporteurs ont adopté un amendement de précision rédactionnelle (COM-37), visant à compléter les objectifs en matière d'énergies renouvelables sur trois points.

D'une part, il propose de mieux dissocier la production de chaleur renouvelable de celle de froid renouvelable, en introduisant des objectifs de production propres de 297 et 2 TWh, à l'horizon 2030.

D'autre part, il vise à préciser que l'objectif de capacités installées pour les STEP, de 1,7 GW à l'horizon 2035, est additionnel.

Enfin, il tend à ajouter un objectif de capacités installées pour les hydroliennes, de 1 GW à l'horizon 2030 et 5 GW d'ici 2050.

Deux amendements, présentés par le rapporteur pour avis pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (CATDD) Didier Mandelli, ayant reçu l'avis favorable des rapporteurs, ont également été adoptés.

Ces amendements proposent d'ajouter deux nouveaux objectifs pour :

- porter à 50 GW les capacités installées pour le solaire, à l'horizon 2030 (4 septies) (COM-50) ;

- préférer le renouvellement des éoliennes terrestres existantes, c'est-à-dire le *repowering*, à l'installation de nouvelles (4 sexes) (COM-51).

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Des objectifs en matière d'énergies renouvelables bien pris en compte parmi les objectifs énergétiques généraux et chiffrés, mentionnés aux articles L. 100-2 et L. 100-4 du code de l'énergie, depuis les lois « Transition énergétique » du 17 août 2015, « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019, « Climat et résilience » du 22 août 2021 et « Aper » du 10 mars 2023

Comme indiqué précédemment, le titre préliminaire du code de l'énergie fixe les objectifs énergétiques nationaux ; ils ont été introduits par la loi « Transition énergétique », du 17 août 2015¹, et modifiés par les lois « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019², « Climat et résilience », du 22 août 2021³, « Aper », du 10 mars 2023⁴ et « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023⁵.

Les objectifs ainsi fixés sont présentés en détail dans le commentaire de l'article premier.

Ces objectifs sont assez étoffés s'agissant des énergies renouvelables.

Depuis la loi « Transition énergétique », du 17 août 2015, ces objectifs ont été successivement consolidés :

- la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019, a relevé de 23 à 33 % la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en 2030 et introduit de nouvelles technologies : hydroélectricité, hydrogène renouvelable et bas-carbone, éolien en mer, valorisation énergétique de la biomasse, recherche et innovation dans le domaine énergétique⁶ ;

- la loi « Climat et résilience », du 22 août 2021, a relevé à 33 % au moins la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en 2030 et à 1 GW au moins les appels d'offres en matière d'éolien

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article 1^{er}).

² Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 1^{er}).

³ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (articles 86, 89, 93 et 188).

⁴ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (articles 54, 98 et 101).

⁵ Loi n° 2023-491 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 (article 1^{er}).

⁶ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 1^{er}).

en mer et introduit de nouvelles technologies : stockage hydraulique, opérations d'économies d'énergie¹ ;

- la loi « Aper », du 10 mars 2023², a consacré pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution³ un mix autonome et renouvelable en 2030 et introduit de nouvelles technologies : gaz bas-carbone et agrivoltaïsme.

S'agissant des objectifs énergétiques généraux, l'article L. 100-2 du code de l'énergie prévoit désormais que l'État veille à :

« 5° participer à la structuration de filières industrielles de la croissance verte en veillant à prendre en compte les enjeux sociaux et environnementaux de leurs activités ;

[...]

7° impulser une politique de recherche et d'innovation qui favorise l'adaptation des secteurs d'activité à la transition énergétique ;

[...]

10° valoriser la biomasse à des fins de production de matériaux et d'énergie, en conciliant cette valorisation avec les autres usages de l'agriculture et de la sylviculture, en gardant la priorité donnée à la production alimentaire ainsi qu'en préservant les bénéfices environnementaux et la capacité à produire, notamment la qualité des sols ».

En ce qui concerne les objectifs énergétiques chiffrés, l'article L. 100-4 du code de l'énergie dispose également que la politique énergétique nationale a pour objectifs :

« 4° de porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 33 % au moins de cette consommation en 2030 ; à cette date, pour parvenir à cet objectif, les énergies renouvelables doivent représenter au moins 40 % de la production d'électricité, 38 % de la consommation finale de chaleur, 15 % de la consommation finale de carburant et 10 % de la consommation de gaz. Pour l'application du présent 4°, la consommation de gaz comprend celle de gaz renouvelable, dont le biogaz, au sens de l'article L. 445-1, et de gaz bas-carbone, au sens de l'article L. 447-1 ;

4° bis d'encourager la production d'énergie hydraulique, notamment la petite hydroélectricité, en veillant à maintenir la souveraineté énergétique, à garantir la sûreté des installations hydrauliques et à favoriser le stockage de l'électricité ;

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (articles 86, 89, 93 et 188).

² Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (articles 54, 98 et 101).

³ Guadeloupe, La Réunion, Guyane, Martinique, Mayotte.

4° ter de favoriser la production d'électricité issue d'installations utilisant l'énergie mécanique du vent implantées en mer, avec pour objectif de porter progressivement le rythme d'attribution des capacités installées de production à l'issue de procédures de mise en concurrence à au moins 1 gigawatt par an d'ici à 2024 ;

4° quater d'encourager la production d'électricité issue d'installations agrivoltaïques, au sens de l'article L. 314-36, en conciliant cette production avec l'activité agricole, en gardant la priorité donnée à la production alimentaire et en s'assurant de l'absence d'effets négatifs sur le foncier et les prix agricoles ;

[...]

9° de multiplier par cinq la quantité de chaleur et de froid renouvelables et de récupération livrée par les réseaux de chaleur et de froid à l'horizon 2030 ».

II. Le dispositif envisagé – Un renforcement adéquat des énergies renouvelables et décarbonées parmi les objectifs énergétiques chiffrés, mentionnés à L. 100-4 du code de l'énergie

L'article 5 tend à consolider les énergies renouvelables, et plus largement celles décarbonées, parmi les objectifs chiffrés, mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, en consacrant :

- une part de 58 % d'énergies décarbonées dans la consommation finale brute d'énergie d'ici 2030, dont 45 % - au lieu de 38 % - pour la chaleur et le froid renouvelables et 20 % - au lieu de 10 % - pour le gaz renouvelable ou bas-carbone, d'ici 2030 (4°) ;

- le développement de productions nationales de chaleur et de froid renouvelables d'au moins 297 TWh, de biocarburants d'au moins 50 TWh et de biogaz d'au moins 60 TWh, à l'horizon 2030 (*idem*) ;

- l'atteinte de 29 GW de capacités installées pour l'hydroélectricité, dont 1,7 GW pour les STEP, à l'horizon 2035 (4° bis) ;

- le maintien de 1 GW par an de capacités installées pour l'éolien en mer attribuées par appels d'offres, en recourant prioritairement à des installations flottantes et en respectant les exigences de sécurité des installations électriques, de conciliation avec les activités économiques ou récréatives, de qualité des paysages et de préservation de la biodiversité (4 ter).

III. La position de la commission - Un renforcement adéquat des énergies renouvelables et décarbonées parmi les objectifs énergétiques chiffrés, mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie

La commission accueille favorablement le renforcement des énergies renouvelables, dont celles décarbonées, proposé par l'article 5 ; elle estime indispensable de ne pas opposer les énergies nucléaire et renouvelable, mais bien de les développer de manière complémentaire.

Une attention spécifique doit, en particulier, être accordée aux énergies renouvelables trop souvent omises : l'hydroélectricité ainsi que les bioénergies (chaleur et froid renouvelables, biogaz, biocarburants).

La commission constate qu'un tel renforcement est nécessaire pour respecter le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », présenté par la Commission européenne le 14 juillet 2021.

Ainsi, la directive sur les énergies renouvelables¹ prévoit une part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union d'au moins 42,5 % en 2030 et évoque la nécessité de s'efforcer à porter collectivement cette part à 45 % (article 3 modifié de la précédente directive).

Dans le cadre de son projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat (Pniec), présenté à la Commission européenne le 11 novembre 2023, le Gouvernement a proposé de faire figurer un objectif de 58 % d'énergie décarbonée dans le mix énergétique en 2030.

Dans sa recommandation, adressée à la France le 18 décembre 2023, la Commission européenne a suggéré d'intégrer une part d'énergies renouvelables de 44 % à l'horizon 2030 dans le Pniec.

La commission est particulièrement soucieuse de la conformité du cadre législatif avec le cadre européen. En l'espèce, dans la mesure où les échanges entre le Gouvernement et la Commission européenne sont en cours, et où la recommandation porte sur le Pniec, en application de l'article 3 de la précédente directive², elle prend acte de l'article 5 de la proposition de loi, qui préfère à ce stade un objectif de 58 % d'énergies décarbonées à un objectif de 44 % d'énergies renouvelables. Au reste, même adopté, cet objectif législatif n'interdirait pas au Gouvernement de fixer *in fine*, dans son Pniec, un objectif de 44 % d'énergies renouvelables, à l'issue de ses échanges avec la Commission européenne.

¹ Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil.

² Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte).

La commission constate que certaines des dispositions envisagées sont en phase avec les travaux du Gouvernement.

Tout d’abord, le Pniec prévoit pour 2023, outre les 58 % d’énergie décarbonée en 2030, 45 % de chaleur et de froid renouvelables et 15 % de biogaz. Des cibles par filière renouvelable d’ici 2030 sont présentées : 54 à 60 GW de photovoltaïque, 33 à 35 GW d’éolien terrestre, 3,6 GW d’éolien en mer, 26,3 GW d’hydroélectricité¹, 297 TWh de chaleur et de froid renouvelables, 50 TWh de biogaz et 48 TWh de biocarburants en 2030. Ces objectifs atteignent 28,5 GW pour l’hydroélectricité et 18 GW pour l’éolien en mer 2035.

De son côté, le projet de stratégie française pour l’énergie et le climat (Sfec) évoque des objectifs proches pour 2030 : 54 à 60 GW de photovoltaïque, 33 à 35 GW d’éolien terrestre, 3,6 GW d’éolien en mer, 26,3 GW d’hydroélectricité², 297 TWh de chaleur renouvelable, 2 TWh de froid renouvelable, 50 TWh de biogaz et 48 TWh de biocarburants en 2030. Pour le biogaz, un objectif de 15 % d’ici 2030³ est évoqué en 2030. Pour l’éolien en mer, une augmentation de 2 GW / an est prévue dès 2025 et un objectif de 18 GW pour 2035. S’agissant de l’hydroélectricité⁴, un objectif de 28,5 GW est prévu pour 2035, soit 2,8 GW supplémentaires pour les installations hydrauliques, dont 1,7 GW pour les STEP.

Enfin, l’article 1^{er} du projet de loi « Souveraineté énergétique », comprenait plusieurs objectifs en matière d’énergies renouvelables :

- viser une part de 45 % de chaleur et de froid renouvelable dans la consommation de chaleur et de froid en 2030 et 55 % en 2035 ;

- assurer un déploiement des énergies renouvelables permettant d’assurer conjointement aux moyens pilotables – nucléaires et thermiques – la couverture des besoins en électricité décarbonée.

Auditionnés par les rapporteurs, France gaz (FG), France gaz renouvelables (FGR), Bioéthanol France (BF), la Fédération française des oléagineux et protéagineux (FOP) et l’Union française des industries pétrolières (Ufip) ont confirmé les ordres de grandeur proposés par l’article 5 pour le biogaz ou les biocarburants.

Plusieurs acteurs ont fait part de leur intérêt pour l’article 5.

Le Syndicat des énergies renouvelables (SER) a bien accueilli l’article 5, en ces termes : « *Globalement, les objectifs programmatiques présentés dans le texte de votre PPL reprennent les enjeux définis dans le projet de Sfec.* »

¹ Stations d’énergie par pompage (Step) incluses.

² Stations d’énergie par pompage (Step) incluses.

³ Injecté dans les réseaux de gaz.

⁴ Idem.

Plus spécifiquement, France Hydroélectricité (FH) a salué l'effort proposé dans son secteur : *« Nous sommes favorables aux objectifs proposés dans la PPL, plus ambitieux que ceux prévus dans le projet de PPE (à 28.5 GW). »*

Il en va de même de FG et FGR, qui ont indiqué : *« FG et FGR soutiennent l'idée que la transition énergétique passera également par une ambition renouvelable et continue en matière de production de gaz renouvelables et bas-carbone. Aussi jugent-elles pertinents les objectifs de consommation et de production de gaz renouvelable inscrits dans la proposition de loi. »*

Cette attention portée au biogaz a aussi été saluée par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), en ces termes : *« La FNCCR se félicite d'ailleurs de la promotion ambitieuse prévue à l'article 5 de la PPL, qui prévoit de doubler (20 % au lieu de 10 %) la part des EnR dans la consommation de gaz d'ici à 2030. »*

En revanche, certains acteurs ont aussi fait part de critiques.

S'agissant du groupe EDF, il a indiqué *« concernant l'hydraulique, les propositions de la PPL sont en ligne avec la vision d'EDF, en prévoyant une augmentation des capacités à 29 GW, dont 1,7 GW de Step supplémentaires d'ici 2035 »* et *« sur l'éolien en mer, le développement de nouvelles capacités d'au moins 1 GW est positif [mais le] critère "prioritaire" du flottant dans la programmation ne semble pas opportun. »*

Concernant le Syndicat des énergies renouvelables, il a précisé que *« la notion générique "d'énergie décarbonée" doit être utilisée avec prudence, car elle recouvre des réalités techniques assez différentes [et] ne correspond pas à la manière dont l'Union européenne comptabilise la composition du mix énergétique des États membres, définie dans RED 3, et que la France a approuvé »* et que *« l'affirmation dans la PPL selon laquelle ces capacités consisteraient prioritairement en des installations flottantes n'est pas souhaitable ».*

Dans le même ordre d'idées, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a indiqué : *« la CRE souhaite attirer l'attention des rapporteurs sur l'alinéa appelant à favoriser l'éolien flottant. Compte tenu des objectifs de développement de l'éolien en mer, que la CRE soutient, il apparaît nécessaire de privilégier la neutralité technologique. »*

Enfin Réseau de transport d'électricité (RTE) a précisé : *« bien que la mention [...] n'exclut pas la possibilité de poursuivre l'installation de parcs éoliens posés, il convient de rappeler que cette approche compromettrait l'atteinte dans les temps des objectifs énergétiques de moyen et long termes de l'État. »*

Pour la commission, les conditions apportées par l'article 5 au développement de certaines énergies renouvelables ne doivent pas occulter le cadre d'ensemble proposé par l'article, très favorable à ce développement. L'hydroélectricité ainsi que les bioénergies (chaleur et froid renouvelables, biogaz, biocarburants) sont particulièrement bien valorisées.

Enfin, plusieurs acteurs ont suggéré des ajustements, tels qu'un objectif de 44 % d'énergies renouvelables, pour le SER, un objectif de 52 % de chaleur renouvelable et de récupération pour la Fedene, un objectif de 6,7 GW de Step pour FH et un objectif de 8 % de biopropane pour FG et FGR.

Dans ce contexte, les rapporteurs ont adopté un amendement de précision rédactionnelle (COM-37), visant à compléter les objectifs en matière d'énergies renouvelables sur trois points.

D'une part, il propose de mieux dissocier la production de chaleur renouvelable de celle de froid renouvelable, en introduisant des objectifs de production propres de 297 et 2 TWh, à l'horizon 2030.

D'autre part, il vise à préciser que l'objectif de capacités installées pour les Step, de 1,7 GW à l'horizon 2035, est additionnel.

Enfin, il tend à ajouter un objectif de capacités installées pour les hydroliennes, de 1 GW à l'horizon 2030 et 5 GW d'ici 2050.

Deux amendements, présentés par le rapporteur pour avis pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (CATDD) Didier Mandelli, ayant reçu l'avis favorable des rapporteurs, ont également été adoptés.

Ces amendements proposent d'ajouter deux nouveaux objectifs pour :

- porter à 50 GW les capacités installées pour le solaire, à l'horizon 2030 (4 septies) (COM-50) ;

- préférer le renouvellement des éoliennes terrestres existantes, c'est-à-dire le *repowering*, à l'installation de nouvelles (4 sixies) (COM-51).

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 6

Inscription de l'objectif de réduction de 14,5 % de l'intensité des émissions de gaz à effet de serre (GES) des fournisseurs de carburants d'ici 2030, grâce aux carburants et à l'électricité renouvelables, au premier alinéa de l'article L. 641-6 du code de l'énergie

L'article 6 vise à inscrire l'objectif de réduction de 14,5 % de l'intensité des émissions de gaz à effet de serre (GES) des fournisseurs de carburants d'ici 2030, grâce aux carburants et à l'électricité renouvelables, au premier alinéa de l'article L. 641-6 du code de l'énergie.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. La situation actuelle – Un objectif pour l'État de créer les conditions pour accroître les énergies renouvelables dans le secteur des transports d'ici 2030, prévu à l'article L. 641-6 du code de l'énergie, depuis les lois « Pope » du 13 juillet 2005, « Transition énergétique » du 17 août 2015 et « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019

L'article L. 641-6 du code de l'énergie est issu de la loi « Pope »¹, du 13 juillet 2005.

Cet article a été codifié, par l'ordonnance « Codification »², du 9 mai 2011, issue de la loi « Simplification », du 13 mai 2009³.

Il a été modifié depuis lors par la loi « Transition énergétique », du 17 août 2015⁴, puis l'ordonnance « Transposition », du 3 mars 2021⁵, issu de la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019⁶.

En l'état actuel du droit, l'article L. 641-6 précité dispose que :

« L'État crée les conditions pour que la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables utilisée dans tous les modes de transport en 2020 soit égale à 10 % au moins de la consommation finale d'énergie dans le secteur des transports et à au moins 15 % en 2030.

¹ Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (article 4).

² Ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie (annexe).

³ Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures (article 92).

⁴ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article 43).

⁵ Ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (article 9).

⁶ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 39).

Dans la part minimale visée au premier alinéa, la contribution des biocarburants et du biogaz avancés produits à partir des matières premières énumérées à l'annexe IX, partie A, de la directive (UE) 2018/2001, comme part de la consommation finale d'énergie dans le secteur des transports, est d'au moins 0,2 % en 2022, 1 % en 2025 et 3,5 % en 2030.

Pour l'application du présent article, seuls sont pris en compte les produits qui vérifient les critères de durabilité définis aux articles L. 281-5 à L. 281-10, selon des modalités fixées par voie réglementaire.

Les modalités de calcul des objectifs mentionnés au présent article sont fixées par voie réglementaire. »

II. Le dispositif envisagé - Une inscription de l'objectif de réduction de 14,5 % de l'intensité des émissions de GES des fournisseurs de carburants d'ici 2030, grâce aux carburants et à l'électricité renouvelables, au premier alinéa de l'article L. 641-6 du code de l'énergie

L'article 6 inscrit l'obligation pour les fournisseurs de carburants de réduire de 14,5 % l'intensité de leurs émissions de GES d'ici 2030, grâce aux carburants et à l'électricité renouvelables, au premier alinéa de l'article L. 641-6 du code de l'énergie.

Pour ce faire, il remplace la disposition par laquelle l'État crée les conditions pour que la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables utilisée dans tous les modes de transport soit égale à au moins 15 % en 2030 par le fait que « la quantité de carburants et d'électricité produits à partir de source renouvelable fournie à ce secteur entraîne une réduction de l'intensité d'émission de gaz à effet de serre d'au moins 14,5 % d'ici à 2030. »

III. La position de la commission - Une inscription utile de l'objectif de réduction de 14,5 % de l'intensité des émissions de GES des fournisseurs de carburants d'ici 2030, grâce aux carburants et à l'électricité renouvelables, au premier alinéa de l'article L. 641-6 du code de l'énergie

La commission accueille favorablement l'inscription de l'objectif de réduction de 14,5 % de l'intensité des émissions de GES des fournisseurs de carburants d'ici 2030, grâce aux carburants et l'électricité renouvelables.

Elle estime qu'une telle inscription est utile pour appliquer le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », présenté par la Commission européenne le 14 juillet 2021.

En effet, **la directive sur les énergies renouvelables¹** dispose que chaque État membre impose aux fournisseurs de carburants l'obligation de veiller à ce que la quantité de carburants et d'électricité produits à partir de sources renouvelables fournie au secteur des transports entraîne d'ici à 2030 (article 25) :

- soit une part d'énergie renouvelable dans la consommation d'énergie finale dans le secteur des transports d'au moins 29 % ;
- soit une réduction de l'intensité d'émission de GES d'au moins 14,5 %.

La commission constate que l'article 6 proposé opte pour la seconde option de transition, qui garantit une plus grande neutralité technologique.

Elle constate qu'une telle transposition de la directive Énergies renouvelables a été envisagée par le Gouvernement lui-même.

Tout d'abord, le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat (Pniec), présenté à la Commission européenne le 11 novembre 2023, comporte un objectif de réduction des émissions de GES de l'intensité utilisée dans le secteur des transports de 14,5 % en 2030 et 25 % en 2035.

Cet objectif de 14,5 % en 2030 figure également dans le projet de stratégie française sur l'énergie et le climat (Sfec).

Auditionnés par les rapporteurs, l'Union française des industries pétrolières (Ufip) et la Fédération française des oléagineux et des protéagineux (FOP) n'ont pas fait part d'opposition.

France gaz (FG) et France gaz renouvelables (FGR) ont d'ailleurs précisé : « *Cette disposition est conforme aux objectifs par RED 3* ».

Il en va de même de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), qui a indiqué : « *La FNCCR concernant l'accompagnement de la mobilité décarbonée, [...] les propositions sont conformes aux objectifs fixés par la directive européenne dite RED 3* ».

De son côté, Bioéthanol France (BF) a proposé de mettre, aux côtés de « l'objectif de réduction de GES », « l'objectif de 29 % d'énergies renouvelables dans les transports en 2030 », la directive sur les énergies renouvelables prévoyant cependant que les dispositifs sont alternatifs, et non cumulatifs.

La commission a adopté l'article sans modification.

¹ Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil.

Article 7

Intégration des carburants renouvelables d'origine non biologique, aux côtés des biocarburants conventionnels et avancés, au deuxième alinéa de l'article L. 641-6 du code de l'énergie et à l'article L. 661-1-1 du même code

Cet article vise à intégrer les carburants renouvelables d'origine non biologique, aux côtés des biocarburants conventionnels et avancés, en prévoyant :

- d'une part, la fixation, par la future programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), d'objectifs en matière de biocarburants conventionnels, de biocarburants avancés et de carburants renouvelables d'origine non biologique, à l'article L. 661-1-1 du code de l'énergie ;

- d'une part, le relèvement, de 0,2 % en 2022, 1 % en 2025 et 3,5 % en 2030 à au moins 1 % en 2025 et 5,5 % en 2030, des biocarburants avancés, du biogaz et des carburants renouvelables d'origine non biologique dans l'énergie fournie au secteur des transports, dont une part de ces derniers carburants d'au moins 1 point de pourcentage en 2030, au deuxième alinéa de l'article L. 641-6 du même code.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. La situation actuelle – Une prise en compte des biocarburants conventionnels et avancés dans la politique conduite par l'État et la PPE, au deuxième alinéa de l'article L. 641-6 du code de l'énergie et à l'article L. 661-1-1 du même code

L'article L. 661-1-1 du code de l'énergie est issu de la loi « Transition énergétique », du 17 août 2015¹.

Il a été modifié par l'ordonnance « Transposition », du 3 mars 2021², issu de la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019³.

En l'état actuel du droit, l'article L. 661-1-1 précité dispose que :

« La programmation pluriannuelle de l'énergie fixe un objectif d'incorporation de biocarburants avancés dans la consommation finale d'énergie du secteur des transports.

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article 43).

² Ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (article 4).

³ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 39).

1° La liste des biocarburants conventionnels et des biocarburants avancés, ces derniers étant constitués des biocarburants qui doivent être produits à partir de matières premières qui ne compromettent pas la vocation alimentaire d'une terre et ne comportent pas ou peu de risques de changements indirects dans l'affectation des sols ;

2° Les mesures permettant de mettre en œuvre l'objectif mentionné au premier alinéa du présent article et leurs modalités. »

De plus, comme présenté en détail au commentaire de l'article 6, l'article L. 641-6 du même code dispose que :

« L'État crée les conditions pour que la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables utilisée dans tous les modes de transport en 2020 soit égale à 10 % au moins de la consommation finale d'énergie dans le secteur des transports et à au moins 15 % en 2030.

Dans la part minimale visée au premier alinéa, la contribution des biocarburants et du biogaz avancés produits à partir des matières premières énumérées à l'annexe IX, partie A, de la directive (UE) 2018/2001, comme part de la consommation finale d'énergie dans le secteur des transports, est d'au moins 0,2 % en 2022, 1 % en 2025 et 3,5 % en 2030.

Pour l'application du présent article, seuls sont pris en compte les produits qui vérifient les critères de durabilité définis aux articles L. 281-5 à L. 281-10, selon des modalités fixées par voie réglementaire.

Les modalités de calcul des objectifs mentionnés au présent article sont fixées par voie réglementaire. »

II. Le dispositif envisagé - Une intégration des carburants renouvelables d'origine non biologique, aux côtés des biocarburants conventionnels et avancés, au deuxième alinéa de l'article L. 641-6 du code de l'énergie et à l'article L. 661-1-1 du même code

L'article 7 vise à intégrer les carburants renouvelables d'origine non biologique, aux côtés des biocarburants conventionnels et avancés, en prévoyant :

- d'une part, la fixation, par la future PPE, d'objectifs en matière de biocarburants conventionnels, de biocarburants avancés et de carburants renouvelables d'origine non biologique, à l'article L. 661-1-1 du code de l'énergie ;

- d'autre part, le relèvement, de 0,2 % en 2022, 1 % en 2025 et 3,5 % en 2030 à 1 % en 2025 et 5,5 % en 2030, des biocarburants avancés, du biogaz et des carburants renouvelables d'origine non biologique dans l'énergie fournie au secteur des transports, dont une part de ces derniers carburants d'au moins 1 point de pourcentage en 2030, au deuxième alinéa de l'article L. 641-6 du même code.

III. La position de la commission - Une intégration opportune des carburants renouvelables d'origine non biologique, aux côtés des biocarburants conventionnels et avancés, au deuxième alinéa de l'article L. 641-6 du code de l'énergie et à l'article L. 661-1-1 du même code

La commission accueille positivement l'intégration des carburants renouvelables d'origine non biologique, aux côtés des biocarburants conventionnels et avancés proposée par l'article 7 ; cela contribue à renforcer l'ambition de la politique énergétique nationale dans le secteur des transports.

Naturellement, la modification proposée n'épuise pas la nécessité de conserver une trajectoire ambitieuse, prévisible et complète, en matière de taxe incitative relative à l'utilisation de l'énergie renouvelable dans les transports (Tiruert), mentionnée à l'article 266 *quindecies* du code des douanes¹. L'ensemble des bioénergies (biogazole, bioéthanol, biogaz) et l'ensemble des secteurs (routier, aérien, maritime) doivent pouvoir bénéficier de ce dispositif, dont la trajectoire doit être, tout à la fois, ambitieuse, complète et prévisible.

S'agissant de l'article L. 641-6 du code de l'énergie, la modification envisagée permet de relever l'objectif prévu pour les biocarburants avancés et le biogaz dans le secteur des transports, et de le compléter par les carburants renouvelables d'origine non biologique.

Cela contribue à respecter le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », présenté par la Commission européenne le 14 juillet 2021.

En effet, la directive sur les énergies renouvelables prévoit une part de biocarburants avancés, de biogaz et de carburants renouvelables d'origine non biologique, dans l'énergie fournie au secteur des transports, d'au moins 1 % en 2025 et 5,5 % en 2030 dans l'énergie fournie au secteur des transports, dont une part de ces derniers carburants d'au moins 1 point de pourcentage en 2030² (article 25).

Concernant l'article L. 611-1-1 du code de l'énergie, l'évolution proposée permet d'intégrer à la PPE, une trajectoire d'incorporation de biocarburants conventionnels tout en conservant celle sur les biocarburants avancés et en prévoyant une autre sur les carburants renouvelables d'origine non biologique.

Ici aussi, l'évolution attendue permet d'appliquer le paquet « Ajustement à l'objectif 55 ».

¹ Une taxe incitative relative à la réduction de l'intensité d'émission de gaz à effet de serre dans les transports (article 266 *sexdecies* du code des douanes) a également été introduite par la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

² Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil.

En effet, si les biocarburants conventionnels et avancés sont déjà bien pris en compte, en droit national, ce n'est pas des carburants renouvelables d'origine non biologique qui sont issus de ce paquet :

- comme déjà évoqué, **la directive sur les énergies renouvelables¹** prévoit une part de biocarburants avancés, de biogaz et de carburants renouvelables d'origine non biologique de 5,5 % pour les transports dont 1 point pour ces derniers carburants d'ici 2030 ;

- de plus, **le règlement *ReFuelEU Aviation*²** fixe un objectif de carburants d'aviation durables de 2 % en 2025, 6 % en 2030 et 70 % en 2050, les carburants de synthèse pour l'aviation devant atteindre 1,2 % en 2030 et 35 % en 2050 ;

- enfin le **règlement *FuelEU Maritime*³** prévoit un objectif de réduction des émissions de GES de 2 % en 2025, 6 % en 2030 et 80 % en 2050, les carburants renouvelables d'origine non biologique pouvant compter double dans cet objectif, entre 2025 et 2034, et un objectif d'incorporation de 2 % pouvant s'appliquer en 2034⁴.

Enfin, la commission rappelle que l'ambition affichée en matière de biocarburants a été envisagée par le Gouvernement.

Ainsi, **le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat (Pniec)**, présenté à la Commission européenne le 11 novembre 2023, comprend une cible de 48 térawattheures (TWh) pour les biocarburants.

Il en est de même du projet de stratégie française pour l'énergie et le climatique (Sfec).

Auditionnés par les rapporteurs, l'Union française des industries pétrolières (Ufip), Bioéthanol France (BF), la Fédération française des oléagineux et des protéagineux (FOP), France gaz (FG) ou France gaz renouvelables (FGR) n'ont pas fait part d'opposition sur cet article.

La commission a adopté l'article sans modification.

¹ Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil.

² Règlement (UE) 2023/2405 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à l'instauration d'une égalité des conditions de concurrence pour un secteur du transport aérien durable (*ReFuelEU Aviation*).

³ Règlement (UE) 2023/1805 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relatif à l'utilisation de carburants renouvelables et à faible teneur en carbone dans le transport maritime, et modifiant la directive 2009/16/CE.

⁴ Si ces carburants n'atteignent pas d'eux-mêmes un niveau de 1 % en 2031.

Article 8

Relèvement de 20 à 30 % et de 40 à 45 % des objectifs de réduction de la consommation d'énergie fossile ou totale d'ici 2030, figurant parmi les objectifs énergétiques chiffrés, mentionnés à L. 100-4 du code de l'énergie et interdiction de la production d'électricité produite à partir de charbon d'ici 2027, introduite à l'article L. 311-5-3 du même code

Cet article vise à conforter les dispositions afférentes à la sortie des énergies figurant dans le code de l'énergie.

D'une part, il tend à consolider la réduction de la consommation d'énergie fossile et totale, parmi les objectifs énergétiques chiffrés, mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, avec un relèvement, d'ici 2030 :

- de 20 à 30 % pour l'objectif de réduction de la consommation énergétique finale totale (2°) ;

- de 40 à 45 % de celui de la consommation énergétique primaire d'énergies fossiles (3°).

D'autre part, l'article prévoit d'interdire la production d'électricité produite à partir de charbon d'ici 2027, sous réserve de l'exigence de sécurité d'approvisionnement électrique, à l'article L. 311-5-3 du code de l'énergie, et d'en tirer les conséquences dans l'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 portant diverses mesures d'accompagnement des salariés dans le cadre de la fermeture des centrales à charbon.

Les rapporteurs ont présenté un amendement de précision rédactionnelle (COM-38) ayant pour objet de préférer l'exigence d'une « menace », pesant sur la sécurité d'approvisionnement, plutôt que d'une « menace grave », pour déroger exceptionnellement à l'interdiction du recours aux centrales de production d'électricité à charbon après 2027, dans un souci de sécurité d'approvisionnement et de coordination juridique.

Un amendement présenté par le sénateur Fabien Gay (COM-9), ayant reçu l'avis favorable des rapporteurs, est venu préciser que l'interdiction de ces centrales après 2027 intervient sous réserve de leurs projets de reconversion vers des combustibles bas-carbone.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Une réduction de la consommation d'énergie fossile et totale bien prise en compte parmi les objectifs énergétiques chiffrés, mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, depuis la loi « Transition énergétique » du 17 août 2015 et la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021

Comme indiqué précédemment, le titre préliminaire du code de l'énergie fixe les objectifs énergétiques nationaux ; ils ont été introduits par la loi « Transition énergétique », du 17 août 2015¹, et modifiés par les lois « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019², « Climat et résilience », du 22 août 2021³, « Aper », du 10 mars 2023⁴ et « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023⁵.

Les objectifs ainsi fixés sont présentés en détail dans le commentaire de l'article premier.

Ces objectifs sont assez étoffés s'agissant de la réduction de la consommation d'énergie totale et fossile.

Depuis la loi « Transition énergétique », du 17 août 2015, la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019, est venue procéder aux évolutions suivantes⁶ :

- d'une part, elle a prévu un objectif de réduction de 7 % de la consommation énergétique finale en 2023 - en plus de ceux de 20 % en 2030 et 50 % en 2050 (2° de l'article L. 100-4 du code de l'énergie) ;

- d'autre part, elle a relevé de 30 à 40 % l'objectif de réduction de la consommation d'énergies fossiles en 2030 (3° du même article) ;

- de plus, elle a introduit un plafond d'émissions, à compter du 1^{er} janvier 2022, pour les installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles situées sur le territoire métropolitain continental émettant plus de 0,55 tonne d'équivalents dioxyde de carbone par mégawattheure (tCO₂e_q/MWh) (II de l'article L. 311-5-3 du code de l'énergie). L'enjeu était alors d'arrêter de recourir aux 4 dernières centrales à charbon pour la production d'électricité d'ici 2022. Cependant, le décret

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article 1^{er}).

² Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 1^{er}).

³ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (articles 86, 89, 93 et 188).

⁴ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (articles 54, 98 et 101).

⁵ Loi n° 2023-491 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 (article 1^{er}).

⁶ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (articles 1^{er} et 12).

d'application initial, du 5 février 2022¹, a été modifié à deux reprises^{2,3}, de sorte que cet arrêt n'est pas devenu réellement effectif.

- enfin, une habilitation à légiférer par ordonnance a été prévue (article 12 de la loi) afin de tirer les conséquences, sur le plan du droit social, de l'arrêt précité. Sur ce fondement a été prise l'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 portant diverses mesures d'accompagnement des salariés dans le cadre de la fermeture des centrales à charbon. Un projet de loi de ratification n° 680 (2021-2022) a été déposé au Sénat le 15 juin 2022.

Depuis lors, la loi « Pouvoir d'achat », du 22 août 2022⁴, a consacré la possibilité de rehausser par décret le plafond d'émissions précité, en cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement, et a tiré les conséquences d'une reprise temporaire d'activité pour ces installations, sur le plan du droit social.

À date, s'agissant des objectifs énergétiques généraux, l'article L. 100-2 du code de l'énergie (1°) dispose que l'État veille à « maîtriser la demande d'énergie et favoriser l'efficacité et la sobriété énergétiques » (1°).

Concernant les objectifs énergétiques chiffrés, l'article L. 100-4 du même code dispose que la politique énergétique nationale a pour objectifs :

« 2° de réduire la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012, en visant les objectifs intermédiaires d'environ 7 % en 2023 et de 20 % en 2030. Cette dynamique soutient le développement d'une économie efficace en énergie, notamment dans les secteurs du bâtiment, des transports et de l'économie circulaire, et préserve la compétitivité et le développement du secteur industriel ;

3° de réduire la consommation énergétique primaire des énergies fossiles de 40 % en 2030 par rapport à l'année de référence 2012, en modulant cet objectif par énergie fossile en fonction du facteur d'émissions de gaz à effet de serre de chacune. Dans cette perspective, il est mis fin en priorité à l'usage des énergies fossiles les plus émettrices de gaz à effet de serre ».

¹ Décret n° 2022-123 du 5 février 2022 modifiant le plafond d'émission de gaz à effet de serre pour les installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles.

² Décret n° 2022-1233 du 14 septembre 2022 modifiant le plafond d'émission de gaz à effet de serre pour les installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles pris en application de l'article 36 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

³ Décret n° 2023-817 du 23 août 2023 modifiant le plafond d'émission de gaz à effet de serre pour les installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles pris en application de l'article 36 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

⁴ Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat (articles 32 et 36).

II. Le dispositif envisagé – Un relèvement de 20 à 30 % et de 40 à 45 % des objectifs de réduction de la consommation d'énergie fossile ou totale d'ici 2030, figurant parmi les objectifs énergétiques chiffrés mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie et une interdiction de la production d'électricité produite à partir de charbon d'ici 2027, introduite à l'article L. 311-5-3 du même code

L'article 8 vise à conforter les dispositions afférentes à la sortie des énergies fossiles figurant dans le code de l'énergie.

D'une part, il tend à consolider la réduction de la consommation d'énergie fossile et totale, parmi les objectifs énergétiques chiffrés, mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, avec un relèvement, d'ici 2030 :

- de 20 à 30 % de l'objectif de réduction de la consommation énergétique finale totale (2°) ;

- de 40 à 45 % de celui de la consommation énergétique primaire d'énergies fossiles (3°).

D'autre part, l'article prévoit d'interdire la production d'électricité produite à partir de charbon d'ici 2027, sous réserve de l'exigence de sécurité d'approvisionnement électrique, à l'article L. 311-5-3 du code de l'énergie, et d'en tirer les conséquences dans l'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 portant diverses mesures d'accompagnement des salariés dans le cadre de la fermeture des centrales à charbon.

III. La position de la commission – Un relèvement pertinent de 20 à 30 % et de 40 à 45 % des objectifs de réduction de la consommation d'énergie fossile ou totale d'ici 2030, figurant parmi les objectifs énergétiques chiffrés mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, et une interdiction nécessaire de la production d'électricité produite à partir de charbon d'ici 2027, introduite à l'article L. 311-5-3 du même code

La commission appuie le renforcement des dispositions afférentes à la sortie des énergies fossiles figurant dans le code de l'énergie proposé par l'article 8 ; ce renforcement est nécessaire pour réduire effectivement la consommation d'énergie et, *in fine*, les émissions de gaz à effet de serre (GES) de notre pays.

La commission constate qu'un tel renforcement contribue à mettre en œuvre le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », présenté par la Commission européenne le 14 juillet 2021.

En effet, directive sur l'efficacité énergétique¹ est venue fixer à l'UE et à ses États membres un objectif de réduction de la consommation d'énergie d'au moins 11,7 % en 2030 par rapport à 2020, ce qui correspond à une

¹ Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte).

réduction de 25 % de la consommation d'énergie finale et de 34 % de la consommation d'énergie primaire en 2030 par rapport à 2005. Les États membres doivent fixer des contributions nationales en matière d'efficacité énergétique¹ (article 4).

La commission rappelle qu'un tel relèvement a été envisagé par le Gouvernement lui-même.

Tout d'abord, le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat (Pniec), présenté à la Commission européenne le 11 novembre 2023, comporte un objectif de réduction de 30 % de la consommation énergétique finale en 2030 par rapport à 2012 et à 157,3 millions de tonnes d'équivalents pétrole (Mtep) la consommation d'énergie primaire en 2030. En matière d'énergies fossiles, les objectifs de réduction de la consommation d'énergie primaire sont de 70 % pour le charbon, de 40 % pour le gaz naturel et de 50 % pour les produits pétroliers en 2030 par rapport à 2012. Enfin, le Pniec prévoit de « *fixer les conditions de fermeture, ou de conversion avec un combustible décarboné des dernières centrales à charbon, qui doivent être effectives au plus tard en 2027* ».

Plus encore, le projet de stratégie française pour l'énergie et le climat (Sfec) évoque des objectifs de réduction de 30 % de la consommation d'énergie finale totale en 2030 par rapport à 2012 et de réduction de 42 % de la consommation d'énergie finale fossile en 2030. Il mentionne aussi le défi de la « *fin de la production d'électricité à partir de charbon en 2027* » et la nécessité de « *fixer les conditions de reconversion des dernières centrales à charbon d'ici 2027* ».

De plus, l'article 1^{er} du projet de loi « Souveraineté énergétique », prévoyait un objectif visant à « *tendre vers* » une réduction de 30 % de la consommation énergétique finale et 45 % de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles en 2030 par rapport à 2012. Ce texte proposait aussi la conversion progressive des installations pilotables thermiques à des combustibles bas-carbone, dès 2027 pour celles à charbon.

Auditionné par les rapporteurs, le groupe EDF a indiqué l'intérêt de privilégier l'exigence d'une « *menace* » plutôt que d'une « *menace grave* » sur la sécurité d'approvisionnement s'agissant de l'arrêt des centrales de production d'électricité à partir de charbon.

La commission estime l'argument fondé pour deux raisons : d'une part, le décret prévu à l'article 36 de la loi « Pouvoir d'achat », du 22 août 2022, fait référence à une « *menace* » sur la sécurité d'approvisionnement, ce qui a été admis par le Conseil constitutionnel dans sa décision sur cette loi² ; d'autre part, c'est également le terme choisi par l'article 20 de la proposition de loi, s'agissant de la dérogation aux débits

¹ L'objectif de réduction de la consommation d'énergie primaire de l'Union et les contributions nationales des États membres en matière d'efficacité énergétique sont indicatives.

² Décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022.

réservés et des augmentations de puissance pour les installations hydrauliques.

Quant à l'Union française de l'industrie pétrolière (Ufip), Bioéthanol France (BF), la Fédération nationale des oléagineux et protéagineux (FOP), France gaz (FG), France gaz renouvelables (FGR), ou encore l'Union française de l'électricité (UFE), ils n'ont pas fait par d'observation.

En définitive, les rapporteurs ont présenté un amendement de précision rédactionnelle (COM-38) ayant pour objet de préférer l'exigence d'une « *menace* », pesant sur la sécurité d'approvisionnement, plutôt que d'une « *menace grave* », pour déroger exceptionnellement à l'interdiction du recours aux centrales de production d'électricité à charbon après 2027, dans un souci de sécurité d'approvisionnement et de coordination juridique.

Un amendement présenté par le sénateur Fabien Gay (COM-9), ayant reçu l'avis favorable des rapporteurs, est venu préciser que l'interdiction de ces centrales après 2027 intervient sous réserve de leurs projets de reconversion vers des combustibles bas-carbone.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 9

**Renforcement de l'accompagnement des rénovations énergétiques
parmi les objectifs énergétiques chiffrés,
mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie**

Cet article propose de renforcer l'accompagnement des rénovations énergétiques, en prévoyant, parmi les objectifs chiffrés, mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, d'ici 2030 :

- 900 000 rénovations d'ampleur par an, dont 200 000 rénovations globales, soutenues par MaPrimeRénov' (MPR') ;

- 1 250 à 2 500 térawattheures (TWh) d'économies d'énergie par an, obtenues par les certificats d'économies d'énergie (C2E).

Les rapporteurs ont présenté un amendement de précision rédactionnelle (COM-39) visant à faire référence aux térawattheures cumulés actualisés (TWhc) pour les obligations liées aux certificats d'économies d'énergie (C2E), conformément au cadre applicable en la matière, précisé par le décret n° 2022-1369 du 27 octobre 2022 notamment.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Des objectifs en matière de rénovation énergétique très peu pris en compte parmi les objectifs énergétiques, généraux ou chiffrés, mentionnés aux articles L. 100-2 et L. 100-4 du code de l'énergie, depuis les lois « Transition énergétique » du 17 août 2015, « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019 et « Climat et résilience » du 22 août 2021

Comme indiqué précédemment, le titre préliminaire du code de l'énergie fixe les objectifs énergétiques nationaux ; ils ont été introduits par la loi « Transition énergétique », du 17 août 2015¹, et modifiés par les lois « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019², « Climat et résilience », du 22 août 2021³, « Aper », du 10 mars 2023⁴ et « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023⁵.

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article 1^{er}).

² Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 1^{er}).

³ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (articles 86, 89, 93 et 188).

⁴ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (articles 54, 98 et 101).

⁵ Loi n° 2023-491 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 (article 1^{er}).

Les objectifs ainsi fixés sont présentés en détail dans le commentaire de l'article premier.

Ces objectifs sont peu diserts sur la rénovation énergétique.

Depuis la loi « Transition énergétique », du 17 août 2015, ces objectifs ont été successivement consolidés :

- d'une part, la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019¹, a prévu que la loi quinquennale sur l'énergie, créée à l'article L. 100-1 A du code de l'énergie, fixe, non seulement « *les objectifs de rénovation énergétique dans le secteur du bâtiment* » (5°) mais aussi « *les niveaux minimal et maximal des obligations d'économies d'énergie prévues à l'article L. 221-1 du [même] code* » (3°) ;

- d'autre part, la loi « Climat et résilience », du 22 août 2021, a consolidé l'objectif de rénovation énergétique, figurant dans la loi quinquennale sur l'énergie, à l'article L. 100-1 A du même code, et introduit un objectif afférent aux opérations d'économies d'énergie, parmi les objectifs énergétiques généraux, mentionnés à l'article L. 100-2 du même code.

À date, s'agissant des objectifs énergétiques généraux :

- l'article L. 100-1 du code de l'énergie (6°) dispose actuellement que la politique énergétique « *lutte contre la précarité énergétique* » ;

- l'article L. 100-2 du même code prévoit que l'État veille à « *maîtriser la demande d'énergie et favoriser l'efficacité et la sobriété énergétiques* » (1°) et « *éviter l'octroi d'une aide budgétaire de l'État ou de ses établissements publics aux opérations d'économies d'énergie conduisant à une hausse des émissions de gaz à effet de serre, sous l'effet direct de cette opération, à l'exception de celles afférentes aux réseaux de chaleur ou de froid* » (11°).

En ce qui concerne les objectifs énergétiques chiffrés :

- l'article 3 de la loi « Transition énergétique, du 17 août 2015, dispose toujours que « *la France se fixe comme objectif de rénover énergétiquement 500 000 logements par an à compter de 2017, dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes, visant ainsi une baisse de 15 % de la précarité énergétique d'ici 2020* » ;

- l'article L. 100-4 du code de l'énergie (7°) fixe à la politique énergétique nationale l'objectif « *de disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes "bâtiment basse consommation" ou assimilées, à l'horizon 2050, en menant une politique de rénovation thermique des logements concernant majoritairement les ménages aux revenus modestes* ».

¹ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 2).

Au-delà de ces objectifs programmatiques, des dispositifs de soutien publics ou parapublics ont été mis en œuvre par l'État :

- tout d'abord, la loi de finances pour 2020, du 28 décembre 2019¹, a substitué au crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) le dispositif MaPrimeRénov' (MPR), qui consiste en une prime destinée à financer les travaux et les dépenses en faveur de la rénovation énergétique des logements. 532 875 primes ont été versées en 2022 et 416 776 en 2023². Par ailleurs, moins de 100 000 rénovations globales ont été réalisées en 2022³.

- plus encore, la loi « Pope », du 13 juillet 2005⁴, a institué les certificats d'économies d'énergie (C2E), qui consistent en un certificat délivré aux personnes obligées ou éligibles, en contrepartie de la réalisation d'opérations d'économies d'énergie auprès des particuliers ou d'entreprises. Pour la cinquième période d'application des C2E, c'est-à-dire du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2025, leur volume a été porté de 2 500 TWh cumac à 3 100 TWh cumac, par un décret du 27 octobre 2022⁵. Au 1^{er} janvier 2022, 852 TWh ont été livrés, dont 524 au titre des opérations classiques et 318 au titre des opérations précarité⁶.

II. Le dispositif envisagé - Un renforcement de l'accompagnement des rénovations énergétiques parmi les objectifs énergétiques chiffrés, mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie

L'article 9 propose de renforcer l'accompagnement des rénovations énergétiques, en prévoyant, parmi les objectifs chiffrés, mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, d'ici 2030 :

- 900 000 rénovations d'ampleur par an, dont 200 000 rénovations globales, soutenues par MPR' ;

- 1 250 à 2 500 TWh d'économies d'énergie par an, obtenues par les C2E.

¹ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (article 15).

² Rapport pour avis n° 129, déposé le 23 novembre 2023, au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2024, tome II : Écologie, Développement et mobilité durables, par Daniel Gremillet.

³ Rapport n° 811 (2022-2023), déposé le 29 juin 2023, fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, tome I : rapport, par Dominique Estrosi Sassone et Guillaume Gontard.

⁴ Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programmation fixant les orientations de la politique énergétique (article 14).

⁵ Décret n° 2022-1368 du 27 octobre 2022 portant augmentation des obligations d'économies d'énergie dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie.

⁶ Ministère de la transition écologique (MTE), Rapport annuel sur la 5^e période des C2E 2022-2025, année 2022, p. 36.

III. La position de la commission - Un renforcement utile de l'accompagnement des rénovations énergétiques parmi les objectifs énergétiques chiffrés, mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie

La commission soutient le renforcement des dispositions afférentes à l'accompagnement des rénovations énergétiques proposé par l'article 9 ; cela concourt très concrètement à réduire la consommation d'énergie et, *in fine*, les émissions de GES du pays.

Naturellement, la rédaction proposée autorise une certaine souplesse, puisqu'elle utilise les expressions « *tendre vers* » et « *à l'horizon* », ce qui est pleinement justifié du point de vue de l'objectif ambitieux fixé. Par ailleurs, cette rédaction est sans incidence directe sur les dispositifs de soutien public (MPR) ou para-public (C2E), puisqu'elle prévoit l'application de l'objectif « *sous réserve des caractéristiques et conditions d'octroi* », pour le premier dispositif, et « *sous réserve des caractéristiques et des modalités de fixation* », pour le second.

La commission constate qu'un tel renforcement est nécessaire pour respecter le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », présenté par la Commission européenne le 14 juillet 2021.

En effet, la **directive sur l'efficacité énergétique**¹ est venue fixer à l'UE et à ses États membres un objectif de réduction de la consommation d'énergie d'au moins 11,7 % en 2030 par rapport à 2020, ce qui correspond à une réduction de 25 % de la consommation d'énergie finale et de 34 % de la consommation d'énergie primaire en 2030 par rapport à 2005. Les États membres doivent fixer des contributions nationales en matière d'efficacité énergétique² (article 4).

La commission rappelle qu'un tel renforcement a été envisagé par le Gouvernement lui-même.

Tout d'abord, le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat (Pniec), présenté à la Commission européenne le 11 novembre 2023, comporte un objectif de 400 000 rénovations performantes pour les maisons individuelles et 200 000 logements collectifs pour le parc privé par an d'ici 2030. S'agissant des C2E, il n'apporte aucun chiffrage : « *en raison de la publication récente de la directive efficacité énergétique révisée (2023/1791/UE), les travaux sont en cours pour identifier le montant de la 6^e période des CEE (P6) qui correspond aux années 2026 – 2030 ainsi que les actions permettant de poursuivre l'évolution et l'amélioration du dispositif des certificats d'économie d'énergie.* »

¹ Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte).

² L'objectif de réduction de la consommation d'énergie primaire de l'Union et les contributions nationales des États membres en matière d'efficacité énergétique sont indicatives.

Plus encore, le projet de stratégie française pour l'énergie et le climat (Sfec) prévoit un objectif de 200 000 rénovations d'ampleur dès 2024 et 900 000 rénovations d'ampleur par an à l'horizon 2030. S'agissant des C2E, elle propose, sur les périodes 2026 à 2030 et 2031 à 2035, une obligation minimum de 1 250 TWhc, maximum de 2 500 TWhc, et en moyenne de 1 600 TWhc par an.

De plus, l'article 1^{er} du projet de loi « Souveraineté énergétique », prévoyait, pour les C2E, une obligation, sur les périodes 2026 à 2030 et 2031 à 2035, minimum de 1 250 TWhc, maximum de 2 500 TWhc.

En dehors des travaux du Gouvernement, le Haut Conseil pour le climat (HCC) a préconisé de porter les rénovations complètes à 370 000 par an après 2022 et 700 000 par an à partir de 2030, dans son rapport d'information *Rénover mieux : les leçons de l'Europe*¹, ce qui correspond à la prorogation des objectifs prévus par l'actuelle stratégie nationale bas-carbone (SNBC) de 2020².

Auditionnée par les rapporteurs, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) a fait de son intérêt pour l'article 9 : « La FNCCR est sensible à cette proposition d'accélération de la rénovation énergétique puisqu'elle porte elle-même un programme C2E accompagnement de l'action des collectivités territoriales pour l'efficacité énergétique. »

Pour autant, France gaz (FG) et France gaz renouvelables (FGR) ont relevé le niveau élevé des objectifs et des moyens évoqués : « L'ambition d'atteindre 900 000 rénovations annuelles paraît ambitieuse. En 2023, la France a réalisé 700 000 rénovations incomplètes, 60 000 globales. [...] Sur les C2E, et la fourchette de hausse d'obligations proposée dans la PPL, France gaz considère que les évolutions dans la trajectoire d'obligation doivent être systématiquement précédées d'une étude de faisabilité technico-économique, afin de s'assurer de la faisabilité et de l'acceptabilité des hausses envisagées. »

Une position proche a été développée par l'Union française de l'énergie (UFE), qui a insisté sur la nécessité d'un cadre d'ensemble cohérent : « L'UFE considère que la réalisation d'objectifs ambitieux en matière de rénovation n'est possible qu'au travers de la mise en place d'un cadre politique cohérent, fondé notamment sur : l'instauration d'une trajectoire pluriannuelle d'évolution de l'enveloppe de MPR afin d'offrir de la visibilité économique aux filières bas-carbone ; un renforcement de la cohérence entre les objectifs de réduction de la consommation d'énergie et ceux de réduction des émissions de gaz à effet de serre ; la garantie, dans l'élaboration des dispositifs d'aides à la rénovation, d'une parité économique entre les solutions bas-carbone et les autres pour s'assurer que l'arbitrage ne se fasse pas sur un critère économique. [...] Par ailleurs, le dispositif des C2E constitue l'un des outils majeurs de la politique de réduction de la consommation

¹ Haut conseil pour le climat (HCC), *Rénover mieux : leçons de l'Europe*, 2020.

² Ministère de la transition écologique et solidaire (MTES), *Stratégie nationale bas-carbone. La transition écologique et solidaire vers la neutralité carbone, mars 2020, p. 24.*

d'énergie. Dans le contexte de la préparation de la sixième période, l'UFE rappelle qu'il est primordial d'assurer la stabilité et la visibilité du dispositif, ainsi que de le simplifier et de l'assouplir sur le plan administratif. »

Au total, les rapporteurs ont présenté un amendement de précision rédactionnelle (COM-39) visant à faire référence aux térawattheures cumulés actualisés (TWhc) pour les obligations liées aux certificats d'économies d'énergie (C2E), conformément au cadre applicable en la matière, précisé par le décret n° 2022-1369 du 27 octobre 2022 notamment.

La commission a adopté l'article sans modification.

Article 10

Consécration d'un objectif de mix énergétique autonome et renouvelable, entre 2030 et 2050, dans certaines zones non interconnectées au réseau dit « métropolitain » continental (ZNI), parmi les objectifs énergétiques chiffrés mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie

Cet article vise à consacrer un objectif de mix énergétique autonome et renouvelable dans certaines zones non interconnectées au réseau dit « métropolitain » continental (ZNI), entre 2030 et 2050, parmi les objectifs énergétiques chiffrés, mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

Un amendement du sénateur Franck Menonville (COM-28), ayant reçu l'avis favorable des rapporteurs, est venu préférer les termes « *tendre vers* » à celui de « *parvenir* » s'agissant des objectifs précités dans certaines ZNI.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Un objectif de mix énergétique autonome et renouvelable dans certaines ZNI d'ici 2030, inscrit parmi les objectifs énergétiques chiffrés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, depuis les lois « Transition énergétique » du 17 août 2015 et « Aper » du 10 mars 2023

Comme indiqué précédemment, le titre préliminaire du code de l'énergie fixe les objectifs énergétiques nationaux ; ils ont été introduits par la loi « Transition énergétique », du 17 août 2015¹, et modifiés par les lois « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019², « Climat et résilience », du 22 août 2021³, « Aper », du 10 mars 2023⁴ et « Nouveau nucléaire », du 2 juin 2023⁵.

Les objectifs ainsi fixés sont présentés en détail dans le commentaire de l'article premier.

Parmi ces objectifs, l'article L. 100-4 du code de l'énergie (8°) dispose que la politique énergétique nationale a pour objectif « *de parvenir à l'autonomie énergétique et à un mix de production d'électricité composé à 100 % d'énergies*

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article 1^{er}).

² Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 1^{er}).

³ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (articles 86, 89, 93 et 188).

⁴ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (articles 54, 98 et 101).

⁵ Loi n° 2023-491 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 (article 1^{er}).

renouvelables dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution¹ à l'horizon 2030. »

II. Le dispositif envisagé - Une modification de l'objectif de mix énergétique autonome et renouvelable dans certaines ZNI d'ici 2030, figurant parmi les objectifs énergétiques chiffrés mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie

L'article 10 tend à consacrer un objectif de mix énergétique autonome et renouvelable dans certaines ZNI, entre 2030 et 2050, parmi les objectifs énergétiques chiffrés mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie en fixant :

- un objectif de mix énergétique autonome, à l'horizon 2050, et un objectif de mix électrique renouvelable, à l'horizon 2030, dans les collectivités territoriales mentionnées à l'article 73 de la Constitution ;
- un objectif de même mix électrique en Corse, à l'horizon 2050.

III. La position de la commission - Une modification adaptée de l'objectif de mix énergétique autonome et renouvelable dans certaines ZNI d'ici 2030, figurant parmi les objectifs énergétiques chiffrés mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie

La commission appuie la consécration d'un mix énergétique autonome, à l'horizon 2050, et d'un mix électrique renouvelable, à l'horizon 2030, dans les collectivités mentionnées à l'article 73 de la Constitution ; elle approuve également la consécration d'un même mix électrique en Corse, à l'horizon 2050.

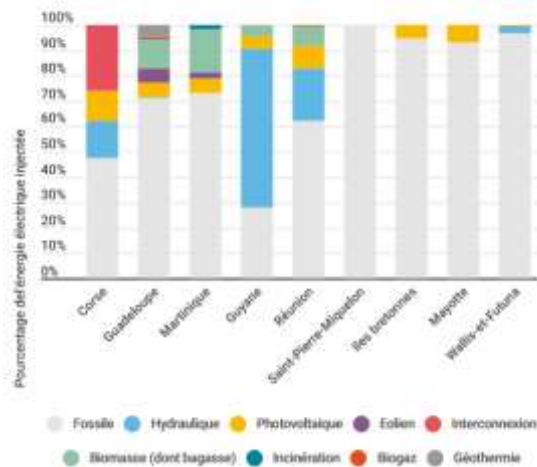
Elle constate que l'atteinte de ces objectifs constitue une perspective ambitieuse mais crédible.

En effet, en 2022, les énergies renouvelables ont déjà représenté environ 20 % du mix électrique en Corse, 30 % en Guadeloupe et en Martinique, 40 % à la Réunion et 70 % en Guyane².

¹ Guadeloupe, La Réunion, Guyane, Martinique, Mayotte.

² Les données et graphique, consultables [ici](#), sont issus de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

Un mix électrique majoritairement basé sur les énergies fossiles (2022)



La commission rappelle qu'une telle évolution a été envisagée par le Gouvernement lui-même.

Tout d'abord, le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat (Pniec), présenté à la Commission européenne le 11 novembre 2023, comporte un objectif de mix électrique décarboné à plus de 99 %, dès 2030, dans les ZNI, celles concernées n'étant cependant pas précisément définies.

De plus, l'article 1^{er} du projet de loi « Souveraineté énergétique », prévoyait un objectif visant à parvenir à un mix électrique renouvelable, en 2030, et à un mix énergétique autonome, en 2050, dans les collectivités territoriales mentionnées à l'article 73 de la Constitution.

Auditionnée par les rapporteurs, la Fédération nationale des collectivités territoriales et régies (FNCCR) a appuyé l'article 10 comme outil de territorialisation de la politique énergétique nationale, jusque dans les ZNI : « Le projet de Sfec doit présenter une vision d'ensemble des énergies dans la perspective de construire un équilibre multi-énergie global et pour l'ensemble des territoires, y compris ultramarins, tel que suggéré à l'article 10 pour les ZNI. »

Cependant, ces acteurs ont proposé des ajustements, tels que le groupe EDF - qui a suggéré de préférer « tendre vers » à « parvenir à » - et la Fédération des services énergie environnement (Fedene) - qui a proposé de viser les énergies « de récupération », aux côtés de celles « renouvelables ».

Un amendement du sénateur Franck Menonville (COM-28), ayant reçu l'avis favorable des rapporteurs, est venu préférer les termes « tendre vers » à celui de « parvenir » s'agissant des objectifs précités dans certaines ZNI.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 11

**Relèvement de 40 à 50 % - hors terres et forêts -
de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES)
d'ici 2030, figurant parmi les objectifs énergétiques chiffrés
mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie**

Cet article vise à relever de 40 à 50 % - hors absorptions liées aux terres et aux forêts - l'objectif de réduction des émissions de GES d'ici 2030, figurant parmi les objectifs énergétiques chiffrés, mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

Les rapporteurs ont présenté un amendement de précision rédactionnelle (COM-40) visant à préférer l'expression « *tendre vers une réduction* » plutôt que « *réduire* », ce qui permet de donner la souplesse nécessaire à l'application de la programmation énergétique ainsi fixée par la loi, mais aussi d'insister sur l'effort collectif à parcourir s'agissant de la réduction de ces émissions.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Un objectif de réduction des émissions de GES fixés à 40 % d'ici 2030 et un objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050, mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, depuis les lois « Transition énergétique » du 17 août 2015 et « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019

Comme indiqué précédemment, le titre préliminaire du code de l'énergie fixe les objectifs énergétiques nationaux ; ils ont été introduits par la loi « Transition énergétique », du 17 août 2015¹, et modifiés par les lois « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019², « Climat et résilience », du 22 août 2021³, « Aper », du 10 mars 2023⁴ et « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023⁵.

Les objectifs ainsi fixés sont présentés en détail dans le commentaire de l'article premier.

Parmi ces objectifs, l'article L. 100-4 du code de l'énergie (1°) dispose que la politique énergétique nationale a pour objectif « *de réduire les émissions*

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article 1^{er}).

² Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 1^{er}).

³ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (articles 86, 89, 93 et 188).

⁴ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (articles 54, 98 et 101).

⁵ Loi n° 2023-491 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 (article 1^{er}).

de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050. La trajectoire est précisée dans les budgets carbone mentionnés à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement. Pour l'application du présent 1°, la neutralité carbone est entendue comme un équilibre, sur le territoire national, entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre, tel que mentionné à l'article 4 de l'accord de Paris ratifié le 5 octobre 2016. La comptabilisation de ces émissions et absorptions est réalisée selon les mêmes modalités que celles applicables aux inventaires nationaux de gaz à effet de serre notifiés à la Commission européenne et dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, sans tenir compte des crédits internationaux de compensation carbone ».

II. Le dispositif envisagé – Un relèvement de 40 à 50 % – hors terres et forêts – l'objectif de réduction des émissions de GES d'ici 2030, figurant parmi les objectifs énergétiques chiffrés, mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie

L'article 11 propose de relever de 40 à 50 % – hors absorptions liées aux terres et aux forêts – de l'objectif de réduction des émissions de GES d'ici 2030, mentionné à l'article L. 100-4 du code de l'énergie (1°).

III. La position de la commission – Un relèvement pertinent de 40 à 50 % – hors terres et forêts – de l'objectif de réduction des émissions de GES d'ici 2030, figurant parmi les objectifs énergétiques chiffrés, mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie

La commission approuve le relèvement de 40 à 50 % de l'objectif de réduction des émissions de GES – hors terres et forêts – d'ici 2030 proposé par l'article 11 ; il vient renforcer l'ambition de la politique énergétique nationale en matière de décarbonation.

La commission estime qu'un tel relèvement est nécessaire pour respecter le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », présenté par la Commission européenne le 14 juillet 2021.

En effet, la loi « Européenne sur le climat »¹, du 30 juin 2021, est venue fixer à l'UE et à ses États membres des objectifs, non seulement de neutralité climatique à l'horizon 2050 (article 2), mais aussi de réduction des émissions nettes de GES d'au moins 55 % par rapport à 1990 (article 4).

La commission rappelle qu'un tel relèvement a été envisagé par le Gouvernement lui-même.

¹ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »).

Tout d'abord, le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat (Pniec), présenté à la Commission européenne le 11 novembre 2023, comporte un objectif de réduction des émissions de GES hors utilisation des terres, changements d'affectation des terres et de la forêt (UTCATF) de 50 % en 2030 par rapport à 1990.

De plus, l'article 1^{er} du projet de loi « Souveraineté énergétique », prévoyait un objectif visant à « *tendre vers* » une réduction de 50 % des émissions - hors terres et forêts - d'ici 2030.

Auditionnée par les rapporteurs, la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) a indiqué les difficultés inhérentes à l'atteinte d'un objectif de réduction d'émissions de GES.

C'est pourquoi les rapporteurs ont présenté un amendement de précision rédactionnelle (COM-40) visant à préférer l'expression « *tendre vers une réduction* » plutôt que « *réduire* », ce qui permet de donner la souplesse nécessaire à l'application de la programmation énergétique ainsi fixée par la loi, mais aussi d'insister sur l'effort collectif à parcourir s'agissant de la réduction de ces émissions.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

CHAPITRE II

Adapter la programmation énergétique à l'évolution technologique

Article 12

Actualisation du contenu de la prochaine loi quinquennale sur l'énergie

Cet article vise à actualiser le contenu de la prochaine loi quinquennale sur l'énergie, en prévoyant :

- qu'elle soit prise d'ici le 1^{er} octobre 2029, la présente proposition couvrant l'obligation légale jusqu'à cette date ;

- qu'elle contienne un objectif de décarbonation du mix de production d'électricité, en plus de celui de diversification (4°) ;

- qu'elle intègre plusieurs technologies omises lors de l'examen de la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019 : les EPR2, les SMR, les carburants renouvelables d'origine non biologique et les dispositifs de captage et de stockage du dioxyde de carbone.

Les rapporteurs ont présenté un amendement (COM-45) ayant pour objet de préciser la périodicité des objectifs de déploiement des dispositifs de captage et de stockage du dioxyde de carbone : ils porteront sur trois périodes de cinq ans, sur le même modèle que les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) déjà prévus.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Une loi quinquennale sur l'énergie devant fixer les objectifs et les priorités d'action de la politique énergétique nationale, depuis la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019

A. La loi quinquennale sur l'énergie est issu du compromis de commission mixte paritaire (CMP) de la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019

Depuis la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019¹, il est ainsi prévu qu'une loi détermine les objectifs et les priorités d'action de la politique énergétique nationale à compter du 1^{er} juillet 2023 puis tous les cinq ans (article L. 100-1 A du code de l'énergie).

À l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, cette loi a vu son champ être appliqué à la rénovation énergétique des logements et à l'autonomie énergétique dans les Outre-mer, dès la loi « Énergie-Climat » précitée, puis être étendu à l'hydroélectricité et à l'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, par la loi « Climat et résilience »,

¹ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 2).

du 22 août 2021¹, ainsi qu'au stockage des énergies renouvelables, par la loi « Aper », du 10 mars 2023².

Dans le cadre de la loi « Climat et résilience » précitée³, c'est le Gouvernement lui-même qui, avec le soutien de la commission des affaires économiques du Sénat, a consolidé les objectifs prévus en matière de rénovation énergétique.

À date, **cette loi doit fixer plusieurs objectifs énergétiques**, parmi lesquels (I) :

- les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) pour trois périodes successives de cinq ans (1°) ;

- les objectifs de réduction de la consommation énergétique finale et notamment les objectifs de réduction de la consommation énergétique primaire fossile, par énergie fossile, pour deux périodes successives de cinq ans, ainsi que les niveaux minimal et maximal des obligations d'économies d'énergie prévues à l'article L. 221-1 du présent code, pour une période de cinq ans (2°) ;

- les objectifs de développement et de stockage des énergies renouvelables pour l'électricité, la chaleur, le carburant, le gaz ainsi que l'hydrogène renouvelable et bas-carbone, pour deux périodes successives de cinq ans⁴ (3°) ;

- les objectifs de diversification du mix de production d'électricité, pour deux périodes successives de cinq ans (4°) ;

- les objectifs de rénovation énergétique dans le secteur du bâtiment, pour deux périodes successives de cinq ans, en cohérence avec l'objectif de disposer à l'horizon 2050 d'un parc de bâtiments sobres en énergie et faiblement émetteurs de gaz à effet de serre (5°)⁵ ;

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (articles 87 et 89).

² Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (article 89).

³ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (article 151).

⁴ Il est précisé que : « Pour l'électricité d'origine hydraulique, les objectifs de développement et de stockage portent sur l'évolution des capacités de production des installations hydrauliques, autorisées et concédées en application de l'article L. 511-5, ainsi que des stations de transfert d'électricité par pompage ».

⁵ Il est précisé que : « L'atteinte de ces objectifs repose sur une incitation financière accrue aux rénovations énergétiques performantes et globales, au sens du 17° bis de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation, via la mise en œuvre d'un système stable d'aides budgétaires, d'aides fiscales de l'État ou d'aides résultant du dispositif défini aux articles L. 221-1 à L. 221-13 du présent code, accessibles à l'ensemble des ménages et modulées selon leurs ressources, qui vise notamment à créer les conditions d'un reste à charge minimal pour les bénéficiaires les plus modestes, en particulier lorsque les travaux sont accompagnés par un opérateur de l'État ou agréé par lui. Chaque loi prévue au premier alinéa du présent I détermine le rythme des rénovations nécessaires à l'atteinte de la

- les objectifs permettant d'atteindre ou de maintenir l'autonomie énergétique dans les départements d'Outre-mer (6°).

Cette loi doit servir de cadre à plusieurs documents réglementaires, parmi lesquels (II) :

- la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), mentionnée à l'article L. 141-1 ;

- le plafond national des émissions de GES, dénommé "budget carbone", mentionné à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement ;

- la stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, dénommée "stratégie bas-carbone", ainsi que les plafonds indicatifs des émissions de gaz à effet de serre dénommés "empreinte carbone de la France" et "budget carbone spécifique au transport international", mentionnés à l'article L. 222-1 B du même code ;

- le plan national intégré en matière d'énergie et de climat et la stratégie à long terme, mentionnés respectivement aux articles 3 et 15 du règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil ;

- la stratégie de rénovation à long terme, mentionnée à l'article 2 *bis* de la directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments.

De plus, **la PPE et la SNBC doivent être révisées par décret**, dans un délai de douze mois suivant cette adoption (article 141-4 du code de l'énergie et L. 222-1 C du code de l'environnement).

B. Un article visant à intégrer la relance du nucléaire à la loi quinquennale sur l'énergie a été proposé par le Sénat dans le cadre de la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023

Dans le cadre de la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023¹ et à l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, les deux

trajectoire de rénovation énergétique du parc de logements, en tenant compte des spécificités territoriales liées notamment aux typologies d'habitation et aux conditions climatiques. Ces rénovations portent notamment sur les gestes de travaux, les bouquets de travaux ainsi que les rénovations énergétiques performantes et globales, au sens du 17° *bis* de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation. »

¹ Loi n° 2023-491 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 (ancien article 4).

chambres parlementaires ont adopté un article 4 pour intégrer la relance de l'énergie nucléaire à la loi quinquennale sur l'énergie :

- **d'une part, en ajoutant un objectif de « décarbonation » à l'objectif de « diversification » du mix de production d'électricité**, sur deux périodes successives de cinq ans, pour cesser d'opposer énergies renouvelables et nucléaire ;

- **d'autre part, en prévoyant que l'objectif de décarbonation porte, pour la production d'électricité d'origine nucléaire, sur la construction d'EPR2 et de SMR à l'horizon 2050**, et précise, en tant que de besoin, les moyens nécessaires à l'atteinte de cet objectif.

Cet article a été censuré, tout comme d'autres articles, tels que la réforme visant à fusionner l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) introduite par le Gouvernement, au titre de l'article 45 de la Constitution¹.

II. Le dispositif envisagé - Une actualisation du contenu de la prochaine loi quinquennale sur l'énergie

L'article 12 entend actualiser le contenu de la prochaine loi quinquennale sur l'énergie en prévoyant :

- qu'elle soit prise d'ici le 1^{er} octobre 2029, la présente proposition couvrant l'obligation légale jusqu'à cette date (1°) ;

- qu'elle contienne un objectif de décarbonation du mix de production d'électricité, en plus de celui de diversification (4°) ;

- qu'elle intègre plusieurs technologies omises lors de l'examen de la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019 : les EPR2, les SMR, les carburants renouvelables d'origine non biologique et les dispositifs de captage et de stockage du dioxyde de carbone (2° et 3°).

III. La position de la commission - Une actualisation nécessaire du contenu de la prochaine loi quinquennale sur l'énergie

La commission soutient l'intégration à la prochaine loi quinquennale sur l'énergie des technologies omises : les EPR2, les SMR, les carburants synthétiques durables et les dispositifs de captage et de stockage de CO₂.

Elle relève que cette intégration est de nature à renforcer les pouvoirs du Parlement sur la politique énergétique et à adapter la loi quinquennale sur l'énergie à l'évolution technologique et à la législation européenne.

¹ Décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023.

D'une part, **l'intégration à cette loi de l'énergie nucléaire, et notamment des EPR2 et des SMR, avait été adoptée, par le Sénat et l'Assemblée nationale, dans le cadre de l'examen de la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023** ; cependant, l'article avait été censuré, au seul motif de l'article 45 de la Constitution, dans le cadre de la décision du Conseil constitutionnel sur ce texte, du 21 juin 2023¹.

D'autre part, **l'intégration à cette loi des carburants synthétiques durables et des dispositifs de captage et de stockage du CO₂ est justifiée par les règlements et directives issus du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » de 2021.**

C'est vrai des carburants synthétiques durables :

- **la directive sur les énergies renouvelables²** prévoit une part de biocarburants avancés, de biogaz et de carburants renouvelables d'origine non biologique de 5,5 % pour les transports dont 1 point pour ces derniers carburants d'ici 2030 ;

- **le règlement *ReFuelEU Aviation*³** fixe un objectif de carburants d'aviation durables de 2 % en 2025, 6 % en 2030 et 70 % en 2050, les carburants de synthèse pour l'aviation devant atteindre 1,2 % en 2030 et 35 % en 2050 ;

- **le règlement *FuelEU Maritime*⁴** prévoit un objectif de réduction des émissions de GES de 2 % en 2025, 6 % en 2030 et 80 % en 2050, les carburants renouvelables d'origine non biologique pouvant compter double dans cet objectif, entre 2025 et 2034, et un objectif d'incorporation de 2 % pouvant s'appliquer en 2034⁵.

C'est également vrai du captage et du stockage du CO₂ : la proposition de **règlement « Net-zero Industry Act » (NZIA)⁶**, en cours d'examen, prévoit un objectif de capacité d'injection annuelle d'au moins 50 millions de tonnes de CO₂ d'ici à 2030 dans les sites de stockage situés sur

¹ Décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023.

² Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil.

³ Règlement (UE) 2023/2405 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à l'instauration d'une égalité des conditions de concurrence pour un secteur du transport aérien durable (*ReFuelEU Aviation*).

⁴ Règlement (UE) 2023/1805 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relatif à l'utilisation de carburants renouvelables et à faible teneur en carbone dans le transport maritime, et modifiant la directive 2009/16/CE.

⁵ Si ces carburants n'atteignent pas d'eux-mêmes un niveau de 1 % en 2031.

⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'un cadre de mesures en vue de renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de technologie « zéro net » (règlement pour une industrie « zéro net ») – COM(2023) 161 final.

le territoire de l'Union européenne, dans ses zones économiques exclusives (ZEE) ou sur son plateau continental¹.

Enfin, le Gouvernement lui-même affiche une ambition dans ces trois technologies.

Ainsi, le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat (Pniec), présenté à la Commission européenne le 11 novembre 2023, prévoit, en matière de nucléaire, un objectif de production de 9,9 GW de nouvelles capacités engagées d'ici 2026 ainsi que l'étude d'un éventuel second palier de 13 GW. S'agissant du captage et du stockage du CO₂, il évoque un volume capté dans l'industrie compris entre 4 et 8,5 MtCO₂ par an en 2030.

De plus, le projet de stratégie française pour l'énergie et le climat (Sfec) propose la construction de 6 EPR2 et l'étude de 8 autres, pour le nouveau nucléaire, ainsi que la production de 370 à 400 TWh d'électricité nucléaire par 57 réacteurs en service à l'horizon 2035, pour le nucléaire existant². Concernant le captage et le stockage du CO₂, il mentionne une réduction de 4 MtCO₂ par an dans 200 sites industriels accompagnés par l'État.

Enfin, la stratégie Capture, stockage et utilisation du carbone (CSUC) identifie un potentiel de 4 à 8 MtCO₂ captés par an à horizon 2030 et entre 15 et 20 à horizon 2050.

Aucun des acteurs auditionnés par les rapporteurs n'a formulé d'observation particulière.

Les rapporteurs ont présenté un amendement (COM-45) ayant pour objet de préciser la périodicité des objectifs de déploiement des dispositifs de captage et de stockage du dioxyde de carbone : ils porteront sur trois périodes de cinq ans, sur le même modèle que les objectifs de réduction des émissions de GES déjà prévus.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

¹ Cette capacité d'injection annuelle n'est pas combinée avec une récupération renforcée des hydrocarbures (DME).

² Incluant l'EPR de Flamanville 3.

Article 13
**Actualisation du contenu de la prochaine
programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**

Cet article vise à actualiser le contenu de la prochaine programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) en intégrant :

- l'énergie nucléaire et l'hydrogène bas-carbone dans sa synthèse pédagogique accessible au public, prévue à l'article L. 141-1 du code de l'énergie, et sa présentation, une fois approuvée par le Gouvernement devant le Parlement, mentionnée à l'article L. 141-4 du même code (1° et 3°) ;

- plusieurs technologies omises dans ses volets lors de l'examen de la loi « Transition énergétique », du 17 août 2015 : les EPR2, les SMR, les carburants renouvelables d'origine non biologique et les dispositifs de captage et de stockage du dioxyde de carbone.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. La situation actuelle - Une PPE devant établir les priorités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental, depuis la loi « Transition énergétique » du 17 août 2015

A. Issue de la loi de « Transition énergétique », du 17 août 2015, la PPE a vu son contenu être étendu par les lois « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019, « Pouvoir d'achat » du 16 août 2022 et « Aper » du 10 mars 2023

Depuis la loi « Transition énergétique », du 17 août 2015¹, une PPE, fixée par décret, doit établir les priorités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental, afin d'atteindre les objectifs définis aux articles L. 100-1, L. 100-2 et L. 100-4 du présent code. Elle est compatible avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) fixés dans le budget carbone mentionné à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement, ainsi qu'avec la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) mentionnée à l'article L. 222-1 B du même code (article 141-1 du code énergie).

Son contenu a été étendu à une feuille de route de la rénovation énergétique et à la production et au stockage de l'hydroélectricité, par la loi « Climat et résilience », du 22 août 2021², au biogaz, par la loi « Pouvoir

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article 176).

² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (article 89).

d'achat », du 16 août 2022¹, à l'hydrogène renouvelable et bas-carbone et à l'agrivoltaïsme, par la loi « Aper », du 10 mars 2023².

À date, **la PPE comporte cinq volets** relatifs (article L. 141-2 du même code) :

- à la sécurité d'approvisionnement (1°) ;
- à l'amélioration de l'efficacité énergétique et à la baisse de la consommation d'énergie primaire, en particulier fossile (2°) ;
- au développement et à l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération (3°) ;
- au développement équilibré des réseaux, du stockage et de la transformation des énergies et du pilotage de la demande d'énergie pour favoriser notamment la production locale d'énergie, le développement des réseaux intelligents et l'autoproduction (4°) ;
- à la préservation du pouvoir d'achat des consommateurs et de la compétitivité des prix de l'énergie, en particulier pour les entreprises exposées à la concurrence internationale (5°) ;
- à l'évaluation des besoins de compétences professionnelles dans le domaine de l'énergie et à l'adaptation des formations à ces besoins (6°).

La PPE couvre deux périodes successives de cinq ans (article L. 141-3 et L. 141-4 du même code).

Elle fait l'objet d'une synthèse pédagogique accessible au public et, une fois adoptée, d'une présentation au Parlement (article L. 141-1 et L. 141-4 du même code).

B. Un article visant à intégrer la relance du nucléaire à la PPE a été proposé par le Sénat, dans le cadre de la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023

Dans le cadre de la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023³, et à l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, les deux chambres parlementaires ont adopté un article 3 pour intégrer l'énergie nucléaire et l'hydrogène bas-carbone :

- d'une part, à la synthèse pédagogique accessible au public, mentionnée à l'article L. 141-1 du code de l'énergie ;

¹ Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat (article 27).

² Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (articles 81 et 89).

³ Loi n° 2023-491 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 (ancien article 3).

- d'autre part, à la présentation faite par le Gouvernement devant le Parlement, à l'article L. 141-4 du même code.

Cet article a été censuré, tout comme d'autres articles, tels que la réforme visant à fusionner l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) introduite par le Gouvernement, au titre de l'article 45 de la Constitution¹.

II. Le dispositif envisagé - Une actualisation du contenu de la prochaine programmation pluriannuelle de l'énergie

L'article 13 prévoit d'intégrer à la PPE :

- l'énergie nucléaire et l'hydrogène bas-carbone dans sa synthèse pédagogique accessible au public, prévue à l'article L. 141-1 du code de l'énergie, et sa présentation, une fois approuvée, par le Gouvernement devant le Parlement, mentionnée à l'article L. 141-4 du même code (1° et 3°) ;

- plusieurs technologies omises dans ses volets lors de l'examen de la loi « Transition énergétique », du 17 août 2015 : les EPR², les SMR, les carburants renouvelables d'origine non biologique et les dispositifs de captage et de stockage du dioxyde de carbone (2°).

III. La position de la commission - Une actualisation bienvenue du contenu de la prochaine programmation pluriannuelle de l'énergie

La commission appuie l'intégration à la prochaine PPE des technologies omises : les EPR², les SMR, l'hydrogène renouvelable et bas-carbone, les carburants synthétiques durables et les dispositifs de captage et de stockage du dioxyde de carbone.

Elle relève que cette intégration est de nature à conforter l'information des citoyens sur la politique énergétique et à adapter la PPE à l'évolution technologique et à la législation européenne.

D'une part, l'intégration de l'énergie et de l'hydrogène nucléaires dans la synthèse et la présentation de la PPE avait été adoptée, par le Sénat et l'Assemblée nationale, dans le cadre de l'examen de la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023 ; cependant, l'article avait été censuré, au seul motif de l'article 45 de la Constitution, dans le cadre de la décision du Conseil constitutionnel sur ce texte, du 21 juin 2023².

¹ Décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023.

² Ibidem.

D'autre part, **l'intégration à la PPE des EPR2, des SMR, des carburants synthétiques durables et des dispositifs de captage et de stockage du dioxyde de carbone est doublement nécessaire, au regard :**

- des objectifs européens fixés par les règlements et les directives issus du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » de 2021 ;

- des ambitions affichées par le Gouvernement, notamment dans le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat (Pniec), le projet de stratégie française pour l'énergie et le climat (Sfec) ou la stratégie Capture, stockage et utilisation du carbone (CSUC).

Ces objectifs européens et ambitions nationales sont présentés plus en détail dans le commentaire de l'article 12, dans l'objet est proche.

Soucieuse de ne pas multiplier inutilement les documents réglementaires, la commission se félicite que l'article 13 ne crée ni nouveau volet, ni nouvelle synthèse, ni nouvelle présentation, dans l'actuelle PPE, mais, tout au contraire, complète ceux existants, ce qui permet d'éviter la profusion de documents, qui aurait été préjudiciable, tant aux citoyens qu'aux administrations.

Aucun des acteurs auditionnés par les rapporteurs n'a formulé d'observation particulière.

La commission a adopté l'article sans modification.

TITRE II
POURSUIVRE UNE SIMPLIFICATION IDOINE
DES NORMES APPLICABLES AUX PROJETS D'ÉNERGIE
ET D'HYDROGÈNE, NUCLÉAIRES COMME RENOUVELABLES

CHAPITRE I^{er}
Simplifier les normes applicables aux projets d'énergie nucléaire

Article 14

**Renforcement de certaines mesures de simplification prévues
par la loi « Nouveau nucléaire » du 22 juin 2023**

Cet article vise à renforcer certaines mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023, en prévoyant :

- de prolonger, de 2043 à 2050, l'application des mesures de simplification pour les projets de réacteurs électronucléaires, prévue à l'article 7 de cette loi ;

- d'élargir la possibilité d'installer des SMR, sans tenir compte du critère d'implantation à l'intérieur ou à proximité des installations nucléaires de base (INB), prévue au même article ;

- d'étendre, de 30 à 50 ans, la durée maximale des concessions d'utilisation du domaine public maritime (CUDPM) pour les projets de réacteurs électronucléaires, à l'article 14 de cette même loi.

Les rapporteurs ont présenté un amendement de coordination (COM-41) visant à appliquer la même échéance de 2050, tant aux réacteurs électronucléaires qu'aux installations d'entreposage de combustibles liés.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Des mesures de simplification visant à accélérer la construction des réacteurs électronucléaires, introduites par la loi « Nouveau nucléaire » du 22 juin 2023

A. Le cadre législatif applicable à la construction des réacteurs électronucléaires a été modernisé par la loi « Nouveau nucléaire » de 2023

La loi « Nouveau nucléaire » du 22 juin 2023¹ a introduit des mesures de simplification visant à accélérer la construction des réacteurs électronucléaires.

Le II de l'article 7 de cette loi a appliqué ces mesures à la réalisation de réacteurs électronucléaires, y compris de petits réacteurs modulaires, dont

¹ Loi n° 2023-491 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.

l'implantation est envisagée à proximité immédiate ou à l'intérieure du périmètre d'une INB existante mentionnée aux 1° à 3° de l'article L. 593-2 du code de l'environnement et pour lesquels la demande d'autorisation de création mentionnée à l'article L. 593-7 du même code est déposée au cours des vingt ans qui suivent la promulgation de cette loi.

Le I du même article définit la notion de réalisation comme « *l'ensemble des constructions, des aménagements, des équipements, des installations et des travaux liés à sa création ou à sa mise en service ainsi que ses ouvrages de raccordement au réseau de transport d'électricité* » de même que « *les installations ou les aménagements directement liés à la préparation des travaux en vue de la réalisation de celui-ci* ».

Le II du même article permet de soumettre les projets d'installation d'entreposage de combustibles nucléaires mentionnée au 2° de l'article L. 593-2 du code de l'environnement à tout ou partie des mesures de simplifications prévues, dès lors que le projet remplit toutes les conditions suivantes :

- il a vocation à entreposer principalement des combustibles nucléaires ayant été irradiés dans des réacteurs électronucléaires existants ou dans des réacteurs électronucléaires mentionnés au II de l'article 7 ;

- il est situé à proximité immédiate ou à l'intérieur du périmètre d'une INB existante mentionnée aux 1° à 3° de l'article L. 593-2 du code de l'environnement ;

- sa demande d'autorisation de création mentionnée à l'article L. 593-7 du même code est déposée au cours des vingt ans qui suivent la promulgation de cette loi.

Un arrêté précise le projet d'installation d'entreposage de combustibles nucléaires concerné et les dispositions qui lui sont applicables. Une réponse est apportée par le ministre chargé de la sûreté nucléaire, dans un délai de six mois à compter de la demande formulée par le porteur de projet.

C'est le rapporteur pour la commission des affaires économiques du Sénat, Daniel Gremillet, qui a souhaité intégrer au champ de la loi les SMR modulaires et les installations d'entreposage de combustibles nucléaires.

Pour mémoire, les mesures de simplification prévues par cette loi portent sur :

- la qualification de projet d'intérêt général (article 8) ;

- l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, à la destination, à la nature, à l'architecture, aux dimensions et à l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords (article 9) ;

- la dérogation des réacteurs électronucléaires à la comptabilisation des objectifs locaux et régionaux en matière de « Zéro artificialisation nette » (ZAN) (article 9) ;

- la réalisation anticipée des opérations liées à la réalisation d'un réacteur électronucléaire, à la date de délivrance de l'autorisation environnementale, la construction des bâtiments, y compris leurs fondations, destinés à recevoir des combustibles nucléaires ou à héberger des matériels de sauvegarde ne pouvant être entreprise qu'après la délivrance de l'autorisation de création (article 11) ;

- l'application d'une raison impérieuse d'intérêt public majeur (RIIPM) à la réalisation d'un réacteur électronucléaire, selon des conditions de puissance et de types de technologie (article 12) ;

- la dérogation de la réalisation d'un réacteur électronucléaire, ainsi que des constructions, aménagements, équipements, installations et travaux liés à son exploitation, à l'application de la loi « loi Littoral » (article 13) ;

- la délivrance d'une CUDPM nécessaire à la réalisation d'un réacteur électronucléaire à l'issue de l'enquête publique (article 14) ;

- l'application de la procédure d'expropriation d'extrême urgence à la réalisation d'un réacteur électronucléaire (article 15) ;

- l'application de la procédure de régularisation de l'instance aux actes relatifs à la réalisation d'un réacteur électronucléaire (article 16).

On doit aux travaux du rapporteur pour la commission des affaires économiques du Sénat l'extension des mesures de simplification à la dérogation à l'objectif « ZAN » (article 9) ou à la procédure de régulation des contentieux (article 16) notamment.

B. Le cadre réglementaire attendu en application de la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023, est en cours de publication

Dans le cadre des travaux d'application des lois de la commission des affaires économiques pour l'année 2023-2024, le rapporteur Daniel Gremillet a estimé que **15 articles ont trouvé une application** au 1^{er} avril 2024 : parmi ces articles, 11 sont d'application directe et 4 autres ont nécessité des décrets.

Pour autant, 1 article n'est pas pleinement applicable (article 18), tandis que 8 rapports d'évaluation sont encore attendus (articles 5, 6, 7, 10, 13, 28 et 30).

Parmi ces dispositions, **le décret n° 2024-296 du 29 mars 2024** est venu définir la notion de proximité immédiate, mentionnée à l'article 7 de la loi.

Cette notion (article 1^{er} du décret) permet l'installation d'un réacteur électronucléaire ou d'une installation d'entreposage distant de moins de 500 mètres du périmètre d'une INB existante lorsqu'elle est implantée dans une commune littorale ou de moins de 5 kilomètres de cette INB lorsqu'elle n'est pas implantée dans une telle commune.

De plus, à titre exceptionnel, la notion de proximité immédiate permet l'installation d'un réacteur électronucléaire lorsque l'INB n'est pas située en zone littorale, le réacteur est implanté dans le périmètre d'un plan particulier d'intervention (PPI) existant et l'augmentation de la population dans un rayon de 20 kilomètres autour du réacteur n'accroît pas de 50 % la population inscrite dans le PPI.

De plus, le **décret n° 2024-61 du 31 janvier 2024** est venu préciser la liste des documents devant être apportés par le pétitionnaire à l'appui de sa demande d'autorisation environnementale ou d'autorisation de création, afin que puisse être vérifiée la conformité du projet aux règles d'urbanisme en vigueur, prévue à l'article 9 de la loi. Ces éléments ne sont pas compris dans le dossier soumis à enquête publique dans le cadre de l'autorisation environnementale (article 1^{er} du décret).

Le décret précise aussi qu'en cas de modification du projet entre l'autorisation environnementale et l'autorisation de création, le dossier de demande de création doit comporter une note séparée présentant les modifications du projet, en plus d'une version actualisée à la date de la demande de création des documents relatifs au respect de la réglementation de l'urbanisme fournis dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale (article 2 du décret).

Le **décret n° 2023-1261 du 26 décembre 2023** est venu préciser les opérations liées à la réalisation d'un réacteur électronucléaire pouvant ou non être anticipées (article 2 du décret), en prévoyant que :

- la réalisation des fondations des bâtiments destinés à recevoir des combustibles nucléaires ou à héberger des matériels de sauvegarde et les opérations subséquentes de construction de ces bâtiments ne peuvent être entreprises qu'après la délivrance de l'autorisation de création ;

- les autres opérations liées à la réalisation des installations, y compris les opérations préalables à la réalisation des fondations des bâtiments, peuvent, aux frais et aux risques de l'exploitant, être exécutées à compter de la date de délivrance de l'autorisation environnementale ;

- la réalisation d'un élément de fondation commun à plusieurs bâtiments ne peut être engagée que lorsque la réalisation des fondations de chacun de ces bâtiments peut être entreprise.

Ce même décret a également précisé les modalités de modification de l'autorisation de création, en renvoyant aux chapitres unique du titre VIII du livre I^{er} et III du titre IX du livre V du code l'environnement (article 2 du décret).

Le **décret n° 2023-1366 du 28 décembre 2023** a précisé (article 3 du décret) que les projets de réacteurs électronucléaires dont la réalisation est susceptible de constituer une RIIPM sont ceux dont :

- la puissance thermique prévisionnelle est supérieure ou égale à 750 MW, quel que soit le type de technologie utilisé ;
- la puissance thermique prévisionnelle est supérieure ou égale à 30 MW dès lors que :
 - leur conception bénéficie d'un soutien public en tant que réacteur nucléaire innovant, au titre d'un appel à projets figurant sur une liste fixée par un arrêté conjoint des ministres chargés de la protection de la nature et de l'énergie, au regard notamment de sa contribution à l'amélioration de la compétitivité, de la sûreté nucléaire et de la gestion des déchets radioactifs ;
 - leur réalisation est qualifiée de projet d'intérêt général en application du I de l'article 8 de la loi « Nouveau nucléaire ».

Répond également à une RIIPM la réalisation des projets d'installation d'entreposage de combustibles nucléaires dès lors que :

- leur réalisation intervient en application du III de l'article 7 de la loi « Nouveau nucléaire » ;
- la capacité d'entreposage d'éléments combustibles est supérieure à 500 tonnes d'uranium et de plutonium contenus dans ces éléments avant irradiation.

Le cadre réglementaire attendu en application de la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023, a également été complété par des dispositions non prévues, introduites par le **décret n° 2024-296 du 29 mars 2024** (articles 4, 5 et 6 du décret) :

- d'une part, le fait qu'une déclaration préalable cesse de produire ses effets si la modification n'a pas été mise en œuvre dans un délai de deux ans a été supprimé (article R. 593-59 du code de l'environnement) ;
- d'autre part, les agents contractuels de droit public ont été ajoutés, aux côtés des fonctionnaires, pour exercer les fonctions d'inspecteurs de la sûreté nucléaire habilités à exercer des missions de police judiciaire (article R. 596-2 du même code) ;
- enfin, le fait que l'exploitant transmette à l'autorité de sûreté la révision du rapport de sûreté portant sur les opérations de démantèlement ainsi que la révision des règles générales d'exploitation, au plus tard six mois après la publication du décret de démantèlement, et que ce décret prenne effet à la date à laquelle l'autorité approuve cette révision des règles générales d'exploitation et, au plus tard deux ans après sa publication, a été ajouté (article R. 593-69 du même code).

À l'inverse, certaines dispositions réglementaires n'ont pas été adaptées dans le cadre réglementaire issu de la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023 ; ainsi, la durée maximale des CUDPM pour les projets de réacteurs électronucléaires est demeurée inchangée à 30 ans, conformément à l'article R. 2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

II. Le dispositif envisagé - Un renforcement des mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023

L'article 14 tend à compléter les mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023, en prévoyant spécifiquement :

- de prolonger, de 2043 à 2050, l'application des mesures de simplification pour les projets de réacteurs électronucléaires ;

- d'élargir la possibilité d'installer des SMR, sans tenir compte du critère d'implantation à l'intérieur ou à proximité d'une INB ;

- d'étendre, de 30 à 50 ans, la durée maximale des CUDPM pour les projets de réacteurs électronucléaires.

Pour ce faire, l'article 14 modifie, d'une part, l'article 7 de la loi :

- en remplaçant, au II, la durée d'application de « *vingt ans* » par celle de « *vingt-sept ans* » ;

- en complétant le II par une phrase ainsi rédigée : « *Le critère d'implantation défini à la première phrase du présent alinéa n'est pas applicable aux petits réacteurs modulaires.* »

D'autre part, l'article 14 ajoute, à l'article 14 de cette même loi, un alinéa ainsi rédigé : « *Ces concessions sont conclues pour une durée qui ne peut excéder cinquante ans.* »

III. La position de la commission - Un renforcement utile des mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau nucléaire » du 22 juin 2023

La commission soutient le renforcement de certaines mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023 : cela est de nature à renforcer leur application et leur adaptation.

Naturellement, ces mesures laissent le niveau de sûreté et de sécurité nucléaire inchangé, un décret en Conseil d'État étant d'ailleurs prévu à l'article 18 pour fixer les conditions d'application réglementaire du titre II de la loi précitée.

D'une part, l'allongement de la durée d'application de ces mesures de 2043 à 2050 permet de couvrir l'ensemble de la relance du nucléaire, la construction des 6 premiers EPR2 comme les 8 autres, désormais actée par l'article 3 de la présente proposition de loi. L'enjeu est de conférer au cadre légal davantage de prévisibilité. Au demeurant, lors de l'examen de la loi précitée au Sénat, un délai de 20 ans avait été fixé en commission et de 27 ans, en séance publique.

D'autre part, la dérogation pour les SMR au critère d'installation à l'intérieur ou à proximité d'une INB existante permet de mieux répondre aux besoins de ces réacteurs, 15 SMR étant également prévus en application de l'article 3 de la présente proposition de loi. L'enjeu est de mieux intégrer l'innovation au cadre légal. Au reste, dans le cadre de l'examen de la loi susmentionnée au Sénat, les SMR avaient été mentionnés expressément, aux côtés des réacteurs électronucléaires, en commission.

Enfin, l'allongement de la durée d'application maximale des CUDPM de 30 à 50 ans vise à répondre aux besoins de construction et d'exploitation des EPR2. Cela doit renforcer l'adaptation du cadre légal. Bien sûr, une durée plus courte pourra toujours être fixée par voie réglementaire, selon les situations.

La commission rappelle que le Conseil constitutionnel a pleinement admis des mesures législatives dérogatoires pour accompagner la relance de l'énergie nucléaire : dans sa décision sur la loi « Nouveau nucléaire », du 21 juin 2023¹, il a d'ailleurs considéré que la réalisation de nouveaux réacteurs électronucléaires poursuit « *les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique, et [...] l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement* ».

La commission note que le renforcement de certaines mesures de simplification proposées par l'article 14 ont été proposés par le rapporteur Daniel Gremillet, dans les travaux d'application des lois de la commission des affaires économiques, au titre de l'année 2023-2024.

En effet, le rapport indique, au sujet de la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023 : « *Le rapporteur constate que plusieurs dispositions de la loi "Nouveau nucléaire" pourrait utilement évoluer avec [...] l'allongement de 20 à 27 ans de la durée d'application de cette loi, pour atteindre 2050 ; la dérogation des petits réacteurs modulaires au critère d'implantation à l'intérieur ou à proximité immédiate des INB ; [...] l'allongement de 30 à 50 ans de la durée des CUDPM.* »

Auditionnés par les rapporteurs, les acteurs de la filière du nucléaire ont accueilli positivement les mesures de simplification additionnées proposées par l'article 14.

¹ Décision n° 2023 851 DC du 21 juin 2023.

Tout d'abord, le groupe EDF a rappelé l'intérêt des trois ajustements prévus : *« Les trois propositions de simplification prévues par cet article (durée d'application des mesures de la loi d'accélération nucléaire, élargissement des critères d'implantation des SMR, extension de la durée des concessions d'utilisation du domaine public maritime) sont très positives ».*

Plus encore, l'intérêt de développer des SMR a été relevé, aussi bien par l'Union française de l'électricité (UFE) que par la Société française de l'énergie nucléaire (Sfen).

Le premier acteur a indiqué : *« L'UFE salue l'anticipation dans le texte du développement de petits réacteurs nucléaires modulaires, et considère le cadre applicable aux installations pour permettre le développement de ces technologies, et de favoriser l'innovation, notamment dans les technologies de quatrième génération permettant la fermeture du cycle du combustible ».*

Le second acteur a ajouté : *« Nous sommes favorables aux simplifications normatives figurant dans la loi regardant les SMR. Il est important de réapprendre à construire sur de nouveaux sites. Nous souhaitons alerter le législateur qu'un travail supplémentaire semble nécessaire sur les réglementations et les normes relatives aux projets de petite puissance. »*

Quant à Réseau de transport d'électricité (RTE), il a rappelé, plus généralement, la nécessité de faire bénéficier les ouvrages de raccordement des mesures de simplification : *« Les mesures de simplification n'apparaissent pas toutes en lien avec l'activité de RTE. Nous attirons l'attention des rapporteurs sur la nécessité d'intégrer systématiquement le raccordement, notamment pour la construction de nouveaux moyens de production, dans le champ d'application des mesures proposées. »*

Au total, les rapporteurs ont présenté un amendement de coordination (COM-41) visant à appliquer la même échéance de 2050, tant aux réacteurs électronucléaires qu'aux installations d'entreposage de combustibles nucléaires liées.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 15

**Application au projet de réacteur expérimental de fusion ITER
de certaines mesures de simplification prévues
par la loi « Nouveau nucléaire » du 22 juin 2023**

Cet article vise à appliquer au projet de réacteur expérimental de fusion ITER certaines mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023 :

- les dérogations à certaines procédures d'urbanisme et à l'objectif « Zéro artificialisation nette » (ZAN), prévues à l'article 9 de cette loi ;**
- la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM), fixée à l'article 12 de cette même loi ;**
- la dérogation à l'application de la « loi Littoral », mentionnée à l'article 13 de cette même loi.**

La commission a adopté l'article sans modification.

I. La situation actuelle – Des mesures de simplification visant à accélérer la construction des réacteurs électronucléaires issues de la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023, ne concernant pas le projet de fusion ITER

Le cadre législatif et réglementaire issu de la loi « Nouveau nucléaire » de 2023, présenté en détail dans le commentaire de l'article 14, ne mentionne pas le projet de fusion ITER.

En effet, son article 7 réserve son champ :

- à **titre obligatoire**, aux réacteurs électronucléaires, y compris aux petits réacteurs modulaires, situés à proximité immédiate ou à l'intérieur d'une installation nucléaire de base (INB) existante mentionnée aux 1° à 3° de l'article L. 593-2 du code de l'environnement¹ (I et II).

- à **titre facultatif**, aux installations de combustibles mentionnées au 2° de l'article précité (III).

Par ailleurs, le Gouvernement doit remettre au Parlement un rapport sur la faisabilité et l'opportunité d'étendre l'application de ce champ à d'autres types de réacteurs nucléaires² et à d'autres conditions d'implantation

¹ Ces installations regroupent : 1° les réacteurs nucléaires ; 2° les installations, répondant à des caractéristiques définies par décret en Conseil d'État, de préparation, d'enrichissement, de fabrication, de traitement ou d'entreposage de combustibles nucléaires ou de traitement, d'entreposage ou de stockage de déchets radioactifs ; 3° les installations contenant des substances radioactives ou fissiles et répondant à des caractéristiques définies par décret en Conseil d'État.

² Dont les projets d'hydrogène bas-carbone couplés avec une production d'électricité d'origine nucléaire.

géographiques, dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi susmentionnée (IV).

II. Le dispositif envisagé - Une application au projet ITER de certaines mesures de simplification issues de la loi « Nouveau nucléaire » du 22 juin 2023

L'article 15 tend à compléter les mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023, en prévoyant spécifiquement :

- les dérogations à certaines procédures d'urbanisme et à l'objectif ZAN, prévues à l'article 9 de cette loi ;
- la RIIPM, fixée à l'article 12 de cette même loi ;
- la dérogation à l'application de la « loi Littoral », mentionnée à l'article 13 de cette même loi.

III. La position de la commission - Une application attendue au projet ITER de certaines mesures de simplification issues de la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023

La commission accueille positivement l'intégration du projet ITER à certaines mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023 ; cela est de nature à faciliter la réalisation de ce projet scientifique et technique international et à rapprocher les règles applicables à la fusion nucléaire de celles prévues pour la fission nucléaire.

La commission rappelle qu'une telle disposition a été proposée par le rapporteur Daniel Gremillet, dans les travaux d'application des lois de la commission des affaires économiques, au titre de l'année 2023-2024.

En effet, ce rapport indique, au sujet de la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023 : *« Le rapporteur constate que plusieurs dispositions de la loi "Nouveau nucléaire" pourraient utilement évoluer avec [...] l'intégration de nouveaux types de réacteurs, dont le réacteur expérimental de fusion thermonucléaire ITER. »*

La commission constate que cette intégration répond à un besoin formulé par l'organisation ITER elle-même.

En effet, dans le cadre de la préparation de la proposition de loi, cette dernière a indiqué à l'auteur du texte : *« Il nous semble qu'il serait opportun d'appliquer à l'organisation ITER certaines des dispositions du Titre II destinées à accélérer les procédures liées à la construction des nouvelles INB, d'autant que si nous le comprenons bien, ces dispositions ne seront applicables qu'aux INB dont la demande d'autorisation de création sera déposée dans les 20 ans à compter de la promulgation de la loi. S'agissant de l'INB ITER, la demande a déjà été déposée et le décret d'autorisation de création date de 2012 ».*

C'est l'organisation ITER qui a identifié les dérogations visées par l'article proposé : le « ZAN » (article 9), la RIIPM (article 12) et la « loi Littoral » (article 13).

La commission constate que ces dérogations sont sans incidence sur le niveau de sûreté et de sécurité nucléaires puisqu'elles portent sur des procédures d'urbanisme, la réalisation anticipée de travaux (article 11) n'étant pas prévue.

Ces dérogations sont également sans incidence sur les droits des particuliers ou des entreprises, la procédure d'expropriation d'extrême urgence (article 15) n'étant pas visée.

Enfin, ces dérogations laissent inchangés les régimes fiscaux et contentieux, spécifiques, du projet ITER, la taxe d'aménagement (article 9) et la régulation de l'instance (article 16) n'étant pas mentionnées.

Auditionné par les rapporteurs, le Syndicat des énergies renouvelables (SER) a indiqué souhaiter l'application des mesures de simplification proposées par l'article 15 au cas des projets d'énergies renouvelables : « Le SER souhaite porter à l'attention des rapporteurs de la PPL que les mesures de simplification listées à l'article 15 à propos des projets de fusion nucléaire (dérogation ZAN, RIIPM, dérogation loi Littoral) puissent également s'appliquer aux projets d'EnR ».

La commission a adopté l'article sans modification.

Article 16

Renforcement des dispositions de défense économique sanctionnant pénalement l'intrusion dans les installations nucléaires abritant des matières nucléaires soumises à autorisation au titre l'article L. 1333-2 du code de la défense notamment

Cet article vise à renforcer les dispositions de défense économique sanctionnant pénalement l'intrusion dans les installations nucléaires abritant des matières nucléaires soumises à autorisation au titre l'article L. 1333-2 du code de la défense notamment.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. Le droit existant – Des intrusions dans les installations nucléaires abritant des matières nucléaires passibles de sanctions pénales n'ayant pas pu être renforcées dans le cadre de la loi « Nouveau nucléaire » de 2023

A. Le code de la défense applique des sanctions pénales aux intrusions dans les installations nucléaires abritant des matières nucléaires

En l'état actuel, le code de la défense, tel que modifié par la loi dite « Protection des installations civiles abritant des matières nucléaires » du 2 juin 2015¹, et la loi dite « de Programmation militaire » du 28 juillet 2015² prévoit plusieurs sanctions pénales, au titre de la défense économique, afin de protéger et de contrôler les matières nucléaires.

Sont ainsi punis par le code de la défense :

- d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 15 000 € le fait de s'introduire, sans autorisation de l'autorité compétente, à l'intérieur des locaux et des terrains clos délimités pour assurer la protection des installations nucléaires intéressant la dissuasion mentionnées à l'article L. 1411-1 ou des établissements ou des installations abritant des matières nucléaires dont la détention est soumise à l'autorisation mentionnée à l'article L. 1333-2 (article L. 1333-12-12 du même code) ;

- d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 15 000 € le fait de provoquer, d'encourager ou d'inciter quiconque, de quelque manière que ce soit, à commettre l'infraction précitée définie à l'article L. 1333-13-12 lorsque ce fait est suivi d'effet, **les peines étant de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende** lorsque ce fait n'a pas été suivi d'effet en raison de circonstances indépendantes de la volonté de l'auteur (article L. 1333-12-13) ;

¹ Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense (article 21).

² Loi n° 2015-588 du 2 juin 2015 relative au renforcement de la protection des installations civiles abritant des matières nucléaires (article 1^{er}).

- **d'un emprisonnement de trois ans et d'une amende de 45 000 €** le fait de commettre l'infraction précitée définie à l'article L. 1333-13-12 lorsqu'elle est commise en réunion ou par une personne qui prend indûment la qualité d'une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou précédée, accompagnée ou suivie d'un acte de destruction, de dégradation ou de détérioration, **les peines étant de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende** lorsque les faits sont commis dans deux des circonstances prévues (article L. 1333-12-14) ;

- **d'un emprisonnement de sept ans et d'une amende de 100 000 €** le fait de commettre l'infraction précitée définie à l'article L. 1333-13-12 lorsqu'elle est commise soit avec usage ou menace d'une arme, soit par une personne porteuse d'une arme soumise à autorisation, à déclaration ou à enregistrement ou dont le port est prohibé ou lorsqu'elle est commise en bande organisée (article L. 1333-12-15).

De plus, les personnes morales coupables de l'une des infractions précitées définies aux articles L. 1333-13-12 à L. 1333-13-15 du code de la défense encourent, outre une amende, les peines de confiscation et d'affichage ou de publicité mentionnées aux 8° et 9° de l'article 131-39 du code pénal (article L. 1333-13-8 du code de la défense).

B. Un article proposé par le Sénat, visant à renforcer les sanctions pénales en cas d'intrusion dans les installations nucléaires, n'a pas pu prospérer dans le cadre de la loi « Nouveau nucléaire » de 2023

Dans le cadre de l'examen de la loi dite « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023¹, et à l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, les chambres parlementaires ont adopté un article 26 alourdissant les peines d'emprisonnement et montants d'amende appliqués, au titre de la défense économique, en cas d'intrusion dans les installations nucléaires abritant des matières nucléaires soumises à autorisation au titre de l'article L. 1333-12 du code de la défense notamment.

Cet article a été censuré, tout comme d'autres articles, tels que la réforme visant à fusionner l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) introduite par le Gouvernement, au titre de l'article 45 de la Constitution².

¹ Loi n° 2023-491 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 (ancien article 26).

² Décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023.

II. Le dispositif proposé – Un renforcement des sanctions pénales en cas d'intrusion dans les installations nucléaires abritant des matières nucléaires

L'article 16 vise à renforcer les dispositions de défense économique sanctionnant pénalement l'intrusion dans les installations nucléaires abritant des matières nucléaires soumises à autorisation au titre l'article L. 1333-2 du code de la défense notamment.

D'une part, il vise à alourdir les sanctions pénales prévues (article L. 1333-13-12 du code de la défense), comme le montre le tableau suivant :

Infraction prévue	Droit actuel	Droit proposé
Fait de s'introduire, sans autorisation de l'autorité compétente, à l'intérieur des locaux et des terrains clos délimités pour assurer la protection des installations nucléaires (article L. 1333-13-12 du code de la défense)	1 an d'emprisonnement 15 000 € d'amende	2 ans d'emprisonnement 30 000 € d'amende
Fait de provoquer, d'encourager ou d'inciter quiconque, de quelque manière que ce soit, à commettre l'infraction précitée définie à l'article L. 1333-13-12 (article L. 1333-12-13 du code de la défense)	<i>Lorsque ce fait n'est pas suivi d'effet :</i> 1 an d'emprisonnement 15 000 € d'amende <i>Lorsque ce fait est suivi d'effet en raison de circonstances indépendantes de la volonté de l'auteur :</i> 6 mois d'emprisonnement 7 500 € d'amende	<i>Lorsque ce fait n'est pas suivi d'effet :</i> 2 ans d'emprisonnement 30 000 € d'amende <i>Lorsque ce fait est suivi d'effet en raison de circonstances indépendantes de la volonté de l'auteur :</i> 1 an d'emprisonnement 15 000 € d'amende
Fait de commettre l'infraction précitée définie à l'article L. 1333-13-12 lorsqu'elle est commise en réunion ou par une personne qui prend indûment la qualité d'une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou précédée, accompagnée ou suivie d'un acte de destruction, de dégradation ou de détérioration (article L. 1333-12-14)	<i>Lorsqu'une circonstance est prévue :</i> 3 ans d'emprisonnement 45 000 € d'amende <i>Lorsque deux des circonstances sont prévues :</i> 5 ans d'emprisonnement 75 000 € d'amende	<i>Lorsqu'une circonstance est prévue :</i> 5 ans d'emprisonnement 90 000 € d'amende <i>Lorsque deux des circonstances sont prévues :</i> 7 ans d'emprisonnement 150 000 € d'amende

Fait de commettre l'infraction précitée définie à l'article L. 1333-13-12 lorsqu'elle est commise soit avec usage ou menace d'une arme, soit par une personne porteuse d'une arme soumise à autorisation, à déclaration ou à enregistrement ou dont le port est prohibé ou lorsqu'elle est commise en bande organisée (article L. 1333-12-15).	7 ans d'emprisonnement 100 000 € d'amende	10 ans d'emprisonnement 200 000 € d'amende
--	--	---

D'autre part, **l'article 16 tend à permettre que les personnes morales coupables de l'une des infractions** précitées définies aux articles L. 1333-13-12 à L. 1333-13-15 du code de la défense **encourent**, non seulement une amende et les peines de confiscation et d'affichage ou de publicité, **mais aussi l'interdiction de perception**, pour une durée de cinq ans au plus, **toute aide publique** attribuée par l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements ou leurs groupements, **ainsi que toute aide financière** versée par une personne privée chargée d'une mission de service public.

III. La position de la commission – Un renforcement approprié des sanctions pénales en cas d'intrusion dans les installations nucléaires abritant des matières nucléaires

La commission accueille favorablement le renforcement des sanctions pénales en cas d'intrusion dans des installations nucléaires, qui est de nature à renforcer la sécurité et la sûreté nucléaires.

Elle rappelle que cette disposition avait été adoptée, par le Sénat et l'Assemblée nationale, dans le cadre de l'examen de la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023 ; cependant, l'article avait été censuré, au seul motif de l'article 45 de la Constitution, dans le cadre de la décision du Conseil constitutionnel sur ce texte, du 21 juin 2023¹.

Elle constate que les modifications prévues par l'article 16 en matière de sanctions pénales demeurent appropriées.

D'une part, la relance de l'énergie nucléaire annoncée nécessite d'être portée par des normes de sécurité et de sûreté renforcées : pour rappel, dans le cadre du projet de stratégie française pour l'énergie et le climat (Sfec), le Gouvernement prévoit de développer le nucléaire nouveau (avec la construction de 6 EPR2 et l'étude de 8 EPR2) comme existant (avec la production de 370 à 400 TWh d'électricité nucléaire, par 57 réacteurs en service, à l'horizon 2035).

¹ Décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023.

D'autre part, la relance de l'énergie nucléaire annoncée autorise des mesures législatives dérogatoires : certaines ont déjà été adoptées, en matière de procédures d'autorisation ou de construction, par la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023, ou en matière d'application des règles de la commande publique, par la loi « Sûreté nucléaire »¹, du 21 mai 2024.

Dans sa décision précitée sur la première loi², le Conseil constitutionnel a d'ailleurs considéré que la réalisation de nouveaux réacteurs électronucléaires poursuit « *les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique, et [...] l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement* ».

Au total, sans déroger aux principes de légalité ni de proportionnalité des peines, les sanctions pénales renforcées en cas d'intrusion dans les installations nucléaires contribueront à adresser un signal dissuasif efficace, dont on a besoin les exploitants de centrales nucléaires de production d'électricité (CNPE).

Auditionné par les rapporteurs, le groupe EDF a fait part de son intérêt pour l'article. Les autres acteurs de la filière du nucléaire, tels que l'Union française de l'électricité (UFE) ou la Société française d'énergie nucléaire (Sfen), n'ont pas fait part d'observation.

La commission a adopté l'article sans modification.

¹ Loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire.

² Décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023.

CHAPITRE II

Accroître la participation des collectivités territoriales
à la transition énergétique

Article 17

Consolidation des sociétés anonymes et des sociétés par actions simplifiées dont l'objet social est la production d'énergie renouvelable ou d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone

Cet article vise à consolider les sociétés anonymes et les sociétés par actions simplifiées dont l'objet social est la production d'énergie renouvelable ou d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone :

- d'une part, en faisant bénéficier les projets d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone soutenus par appels d'offres du même cadre dont bénéficient les projets d'électricité ou de gaz renouvelables ;

- d'autre part, en permettant à une commune et à son groupe de participer conjointement au capital d'une même société.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. Le droit existant - Des sociétés anonymes et des sociétés par actions simplifiées dont l'objet social est la production d'énergie renouvelable ou d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone introduites par la loi « Énergie-Climat » de 2019 et consolidées par les lois « Climat et résilience » de 2021 et « Aper » de 2023

La loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019¹, est venue permettre aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), aux départements et aux régions de participer au capital d'une société anonyme ou d'une société par actions simplifiée dont l'objet social est la production d'énergie renouvelable, et de consentir à ces sociétés des avances en comptes courants, aux articles L. 2253-1, 3231-6 et L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

À l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, le dispositif a été consolidé :

- d'une part, le périmètre d'intervention de ces sociétés a été étendu à la production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, par la loi « Climat et résilience », du 22 août 2021², par le rapporteur Daniel Gremillet ;

¹ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 42).

² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (article 88).

- d'autre part, l'information préalable des maires et présidents d'EPCI en cas de constitution ou de vente de sociétés proches a été introduite, par la loi « Aper », du 10 mars 2023¹, par le rapporteur Patrice Chauvet.

En parallèle, le Gouvernement a étendu la durée des avances en comptes courants pouvant être consenties à sept ans, renouvelables une fois, dans la loi « 3DS », du 21 février 2022², lorsque l'énergie produite par les installations de production bénéficie des dispositifs de soutien prévus pour l'électricité ou le gaz renouvelables aux articles L. 311-2, L. 314-1, L. 314-18, L. 446-2, L. 446-5, L. 446-14 ou L. 446-15 du code de l'énergie.

II. Le dispositif proposé - Une consolidation des sociétés anonymes et des sociétés par actions simplifiées dont l'objet social est la production d'énergie renouvelable ou d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone

L'article 17 vise à renforcer l'action des sociétés anonymes ou sociétés par actions simplifiées dont l'objet social est la production d'énergie renouvelable ou l'hydrogène renouvelable ou bas-carbone :

- tout d'abord, il prévoit de faire bénéficier les projets d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone bénéficiant du dispositif de soutien mentionné à l'article 812-1 du code de l'énergie des avances en comptes courants, de sept ans, renouvelables une fois, dont bénéficient déjà l'électricité ou le gaz renouvelables aux articles L. 311-2, L. 314-1, L. 314-18, L. 446-2, L. 446-5, L. 446-14 ou L. 446-15 du même code ;

- plus encore, il propose de permettre à une commune et à un EPCI de participer conjointement au capital d'une même société, ce qui avait été proposé sans succès par le Sénat, dans le cadre de la loi « Aper », du 10 mars 2023³.

III. La position de la commission - Une consolidation utile des sociétés anonymes et des sociétés par actions simplifiées dont l'objet social est la production d'énergie renouvelable ou d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone

La commission estime utile le renforcement des sociétés anonymes et sociétés par actions simplifiées dont l'objet social est la production d'énergie renouvelable ou d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone proposée par l'article 17 ; cela est de nature à conforter l'action des communes

¹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (article 93).

² Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (article 36).

³ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (article 18 bis A).

et de leurs groupements, des départements et des régions en faveur de la transition énergétique.

Les modifications proposées étant facultatives, elles ne sont pas très couteuses ou très contraignantes pour collectivités territoriales.

La commission rappelle qu'elle a soutenu avec constance la facilitation du recours aux sociétés anonymes et sociétés par actions simplifiées, non seulement pour l'électricité et gaz renouvelables, mais aussi pour l'hydrogène renouvelable et bas-carbone, depuis la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019.

Elle constate que les modifications aujourd'hui proposées aux interventions des collectivités territoriales dans ces sociétés de production répondent à des besoins constatés localement.

D'une part, l'application aux projets d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone d'un cadre identique à celui existant pour les projets d'électricité ou de gaz renouvelables s'agissant des sociétés de production précitées est justifiée par le fait que ce vecteur énergétique est en plein développement : en effet, dans le cadre du projet de stratégie française pour l'énergie et le climat (Sfec), le Gouvernement prévoit de développer l'hydrogène à hauteur de 10 gigawatts (GW) d'ici 2035.

D'autre part, la participation conjointe des communes ou de leurs groupements est une nécessité au regard du contrôle de légalité appliqué par les services déconcentrés et de la jurisprudence définis par les juges administratifs : en effet, une récente décision du tribunal administratif de Rennes, du 25 janvier 2024¹, a prohibé la prise de participation d'une commune dans une société de production susmentionnée dans la mesure où cette commune avait transféré sa compétence en matière de transition énergétique à son groupement.

Pour la commission des affaires économiques, les principes de spécialité et d'exclusivité ne doivent pas être appliqués de manière trop rigide dans le domaine de l'énergie. D'une part, les compétences communales sont utiles aux côtés de celles de leurs groupements. D'autre part, les besoins induits par la transition énergétique nécessitent un cadre d'action locale facilitateur. Enfin, l'existence de nombreux syndicats intercommunaux ou départementaux en matière d'énergie doit être pris en compte : une application rigide des principes de spécialité et d'exclusivité aurait de regrettables effets « recentralisateurs » du point de vue des communes.

C'est la raison pour laquelle la commission a appuyé, sans succès, l'assouplissement proposé par l'article 17 sur ce point, dans le cadre de la loi « Aper », du 10 mars 2023.

¹ TA Rennes, 25 janvier 2024, préfet du Finistère, n° 230 053.

Naturellement, cette disposition n'épuise pas un débat plus large sur la transformation de l'énergie en une compétence locale partagée, qui mérite d'être évaluée de manière approfondie.

Auditionnée pas les rapporteurs, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) a proposé trois évolutions concrètes de ces sociétés et, au-delà, des compétences locales en matière d'énergie : « *La FNCCR fait deux propositions au 1°, elle propose que la dérogation relative à la durée des avances en comptes courants pouvant être consenties par les collectivités territoriales puisse s'appliquer y compris lorsque l'énergie produite est valorisée dans le cadre de vente directe d'électricité ou de gaz (PPA ou BPA) [...]; au 2°, elle propose de tenir compte de l'évolution récente de la jurisprudence qui a confirmé que la possibilité pour une collectivité de prendre une participation dans le capital d'une société de production d'énergie renouvelable n'est pas subordonnée à l'exercice d'une compétence en matière de production d'énergie renouvelable. [...] [De plus,] après l'article 17, la FNCCR souhaite proposer un article additionnel qui a pour objet, dans un souci à la fois de sécurité et de simplification juridiques, de lever toute ambiguïté sur le fait que la production d'EnR et les actions de maîtrise de la demande d'énergie (MDE) visées respectivement aux articles L.2224-32 et L.2224-34 du CGCT constituent des compétences partagées et non exclusives des collectivités, comme certaines préfectures continuent de l'affirmer dans le cadre de leur contrôle de légalité. »*

Quant à la Fédération des services énergie environnement (Fedene), elle a plaidé pour étendre à la chaleur renouvelable et de récupération le champ de ces sociétés : « *Aujourd'hui, la prise de participation des collectivités au capital des SA et SAS se limite aux moyens de production "ENR" et ne couvre pas les installations de distribution, ce qui exclut les réseaux de chaleur alimentés par des énergies renouvelables et de récupération. Pour remédier à cette situation, l'amendement proposé par la Fedene vise à étendre l'objet social des SA et SAS aux équipements de distribution par réseau d'énergie thermique majoritairement renouvelable et de récupération. Il s'agit là d'un levier nécessaire pour accélérer la substitution d'énergies fossiles par des énergies locales, renouvelables ou de récupération, et ainsi décarboner durablement le mix énergétique de nos territoires. »*

La commission a adopté l'article sans modification.

Article 17 bis (nouveau)

**Facilitation des possibilités de délégation
entre les collectivités territoriales ou leurs groupements
et les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE)**

Introduit par un amendement (COM-22) présenté par le sénateur Patrick Chaize, ayant reçu l'avis favorable des rapporteurs, l'amendement vise à faciliter les possibilités de délégation entre les collectivités territoriales ou leurs groupements et les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE).

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

L'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales (CGCT) détermine les compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements en tant qu'autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE), qu'il s'agisse de l'électricité ou de gaz.

Dans le cadre de la loi « Aper », du 10 mars 2023¹, le rapporteur pour la commission des affaires économiques Patrick Chauvet a largement contribué à renforcer les compétences de ces autorités :

- en proposant qu'elles puissent concourir au déploiement des installations de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, dans le cadre de leurs missions de distribution de l'électricité et du gaz (article 81) ;

- en appuyant le fait qu'elles puissent faciliter l'insertion des énergies renouvelables et développer les services de flexibilité (article 14).

La commission des affaires économiques est donc, par principe, soucieuse de faire bénéficier les AODE d'un cadre optimal pour développer les réseaux publics de distribution, d'électricité comme de gaz, et de les adapter aux enjeux de la transition énergétique et la transformation numérique notamment.

C'est pourquoi les rapporteurs ont donné un avis favorable à un amendement (COM-22), présenté par Patrick Chaize, visant à faciliter les possibilités de délégation entre les collectivités territoriales et leurs groupements, d'une part, et les AODE, d'autre part.

Un tel dispositif est de nature à faciliter la mise en œuvre des projets locaux liés à la production d'énergies renouvelables et à la maîtrise de l'énergie des collectivités territoriales et de leurs groupements, à répartition de compétences inchangée.

¹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

Il présente un lien avec le périmètre initial de la proposition de loi, puisqu'il complète le chapitre II du titre II de ce texte, qui vise à « *accroître la participation des collectivités territoriales à la transition énergétique.* »

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

Article 18

**Application de la contribution au partage territorial de la valeur
aux projets d'éolien en mer et d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone
attribués par appels d'offres**

Cet article vise à appliquer la contribution au partage territorial de la valeur à deux technologies aujourd'hui omises :

- les projets d'éolien en mer, dont le Gouvernement envisage l'exclusion par voie réglementaire du mécanisme ;

- les projets d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, dont les appels d'offres n'étaient pas opérationnels lors de la création du mécanisme.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. Le droit existant - Une contribution au partage territorial de la valeur appliquée aux projets d'électricité et de gaz renouvelables attribués par appels d'offres, depuis la loi « Aper » du 10 mars 2023

A. L'application d'une « contribution au partage territorial de la valeur », versée aux communes ou à leurs groupements, aux projets d'électricité et de gaz renouvelables attribués par appels d'offres est une initiative sénatoriale

À l'initiative du rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat, Patrick Chauvet, la loi « Aper », du 10 mars 2023¹, a appliqué une contribution au partage territorial de la valeur sur les projets d'électricité et de gaz renouvelables attribués par appels d'offres (article L. 314-41 et L. 446-59 du code de l'énergie).

Sont inclus les projets d'électricité renouvelables mis en place dans le cadre de la procédure de mise en concurrence mentionnée à l'article L. 311-10 et ceux de biogaz mis en place dans le cadre de celles prévues aux articles L. 446-4, L. 446-14, L. 446-15 ou L. 446-24 du code de l'énergie.

Le dispositif consiste en une contribution prélevée sur les projets précités pour financer, à la fois :

- les projets portés par la commune ou par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre d'implantation de l'installation en faveur de la transition énergétique, de la sauvegarde ou de la protection de la biodiversité ou de l'adaptation au changement climatique, tels que la rénovation énergétique, l'efficacité énergétique, la mobilité propre ou la lutte contre la précarité énergétique ;

¹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (article 93).

- les projets de protection ou de sauvegarde de la biodiversité portés par l'Office français de la biodiversité (OFB).

Cette contribution est prélevée avant l'activation des contrats afférents à l'obligation d'achat ou au complément de rémunération.

Elle peut prendre la forme d'un versement à des fonds ou d'une prise de participation en capital.

Les sommes versées aux communes ou EPCI ne peuvent être inférieures à 85 % du montant total, au moins 80 % de ce montant étant alloué à la commune.

Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), doit déterminer les modalités d'application de la contribution, en particulier les caractéristiques des installations concernées.

B. Un projet de décret d'application de la contribution au partage territorial de la valeur a été présenté par le Gouvernement

La CRE a rendu un avis sur ce projet de décret le 17 janvier 2024¹ dans lequel la commission « prend acte du projet de décret », mais recommande de « clarifier la rédaction du nouvel article D. 314-08 du code de l'énergie s'agissant des typologies d'installations concernées ».

Selon la CRE, ce projet d'article prévoit d'appliquer la contribution au partage territorial de la valeur aux projets d'énergies renouvelables suivants :

- centrales au sol de production d'électricité à partir d'énergie solaire photovoltaïque ;

- installations agrivoltaïques, au sens de l'article L. 314-36 du code de l'énergie ;

- installations terrestres de production d'électricité à partir d'énergie éolienne ;

- installations de production d'électricité à partir d'énergie hydraulique relevant du régime de l'autorisation, au sens de l'article L. 511-5 du code de l'énergie.

Le tableau suivant, issu des travaux de la CRE², synthétise les projets d'énergies renouvelables inclus dans le périmètre de la contribution.

¹ Commission de régulation de l'énergie (CRE), Délibération n° 2024-04 de la Commission de régulation de l'énergie du 17 janvier 2024 portant avis sur un projet de décret relatif au partage territorial de la valeur des énergies renouvelables.

² Le tableau, issu des travaux de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), est consultable [ici](#).

Appel d'offres	Périmètre du projet de décret - Installations concernées par le dispositif en rouge
« PPE2 PV Bâtiment »	Centrales sur bâtiments, hangars, serres agrivoltaïques , ombrières et ombrières agrivoltaïques
« PPE2 PV Sol »	Centrales au sol
« PPE2 PV Innovant »	Centrales photovoltaïques innovantes au sol , sur bâtiments, hangars, serres agricoles , ombrières et installations agrivoltaïques
« PPE2 Neutre »	Centrales photovoltaïques au sol et sur bâtiment, installations éoliennes à terre et hydroélectriques
« PPE2 Autoconsommation »	Centrales photovoltaïques au sol et sur bâtiment, installations éoliennes à terre
« PPE2 Eolien terrestre »	Installations éoliennes à terre
« PPE2 Petite Hydroélectricité »	Centrales hydroélectriques
« 2023 PV ZNI »	Famille 1 : Centrales sur bâtiments, hangars, serres agrivoltaïques , ombrières et ombrières agrivoltaïques Famille 2 : Centrales au sol

II. Le dispositif proposé - Une application de la contribution au partage territorial de la valeur aux projets d'éolien en mer et d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone attribués par appels d'offres

L'article 18 propose d'étendre l'application de la contribution au partage territorial de la valeur à deux sources ou vecteurs énergétiques aujourd'hui omis.

D'une part, cet article prévoit d'inclure explicitement les **projets d'éolien en mer** à l'article L. 314-41 du code de l'énergie, dont le Gouvernement envisage l'exclusion du mécanisme par la voie réglementaire, de manière à ce que les communes ou les EPCI depuis lesquels les installations sont visibles puissent bénéficier du dispositif.

D'autre part, cet article propose d'intégrer les **projets d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone**, dont les appels d'offres n'étaient pas encore opérationnels lors de la création de la contribution au partage territorial de la valeur, à un nouvel article 812-3-1 du même code, en reprenant les mêmes modalités que celles prévues pour les projets d'électricité et de gaz renouvelables, aux articles L. 314-41 et L. 446-59 du même code.

III. La position de la commission - Une application pertinente de la contribution au partage territorial de la valeur aux projets d'éolien en mer et d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone attribués par appels d'offres

La commission accueille favorablement l'extension du champ de la contribution au partage territorial de la valeur proposée par l'article 18 ; cela a pour but de faire bénéficier les communes ou leurs groupements des retombées économiques des projets d'énergies renouvelables afin de renforcer leur ancrage territorial et, partant, leur acceptabilité sociale.

Naturellement, le dispositif de redistribution proposé, *via* les appels d'offres, n'épuise pas la question du niveau et de la répartition de la fiscalité applicable aux projets d'électricité, de gaz ou d'hydrogène renouvelables, qui constitue un tout autre sujet.

Les deux technologies pour lesquelles une intégration à la contribution au partage territorial de la valeur est proposée sont pertinentes.

D'une part, le Gouvernement entend les développer fortement, puisque le projet de stratégie française pour l'énergie et le climat (Sfec) prévoit 18 gigawatts (GW) d'éolien en mer et 10 GW d'hydrogène d'ici 2035.

D'autre part, ces technologies peuvent donner lieu à des conflits d'usages. L'essor de l'éolien en mer pose la question de son insertion dans les paysages, son incidence sur la biodiversité ainsi que sa conciliation avec les activités économiques ou récréatives. Celui de l'hydrogène pose la question des risques industriels (fuite, incendie, explosion) induits par sa production, sa distribution ou son stockage.

Par ailleurs, les modalités proposées pour cette intégration sont également bienvenues.

S'agissant de l'éolien en mer, il est proposé de prévoir une redistribution sur les installations situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale pour les communes ou leurs groupements d'où les installations sont visibles. Ces notions existent déjà en droit puisque l'article 1519 C du code général des impôts applique une taxe sur les éoliennes en mer pour les installations situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale, dont la moitié du produit est reversé aux communes littorales d'où les installations sont visibles.

Concernant l'hydrogène, les modalités prévues reprennent celles appliquées à l'électricité et le gaz renouvelables, aux articles L. 314-41 et L. 446-59 du code de l'énergie. En particulier, l'application du dispositif est conditionnée à une notification préalable auprès de la Commission, ce qui évite toute contrariété entre le droit national et le droit européen, mais aussi toute application rétroactive de la contribution perçue aux projets en cours.

La commission rappelle que l'introduction dans notre droit de la contribution au partage territorial de la valeur a été faite à son initiative, dans le cadre de la loi « Aper » du 10 mars 2023.

Elle relève que l'extension de cette contribution a été proposée par le rapporteur Patrick Chauvet dans les travaux d'application des lois de la commission des affaires économiques, au titre de l'année 2023-2024.

En effet, ce rapport indique, au sujet de la loi « Aper » du 10 mars 2023 : « Le rapporteur appelle à mettre rapidement en œuvre la contribution au partage territorial de la valeur, qui constitue un gage d'acceptation des projets d'énergies renouvelables localement. À ce sujet, il estime nécessaire que les projets

d'éolien en mer soient bien inclus dans le champ de cette contribution et que ceux d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone puissent également être intégrés à terme. »

Plusieurs acteurs auditionnés par les rapporteurs ont accueilli positivement la modification proposée par l'article 18.

C'est le cas de France Hydrogène (FH), qui a indiqué être « favorable à la proposition inscrite à l'article 18 qui vise à étendre la contribution au partage territorial de la valeur. »

C'est également, et dans une moindre mesure, le cas de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), qui a précisé : « La CRE prend acte de la volonté d'élargir les dispositions de partage de la valeur aux installations de production d'hydrogène soutenues. »

Pour autant, d'autres acteurs entendus ont, au contraire, fait valoir un risque de « doublon » avec la taxe sur les éoliennes en mer ou l'imposition des entreprises de réseaux (IFER).

Tout d'abord, le groupe EDF a estimé « préférable de privilégier le vecteur fiscal plutôt que ce dispositif complexe à mettre en œuvre pour de telles installations »¹, **tandis que l'Union française de l'énergie (UFE) a indiqué** que « le partage de la valeur doit être traité du point de vue de la fiscalité et en particulier de la question de l'imposition des entreprises de réseaux (IFER) ».

Dans le même esprit, le Syndicat des énergies renouvelables (SER) a ajouté : « S'agissant du partage de la valeur, l'article 18 propose d'intégrer systématiquement l'éolien en mer dans les projets relevant de l'article 93 de la loi APER. Le SER attire l'attention des rapporteurs sur le fait que les installations d'éolien en mer sont d'ores et déjà soumises à une fiscalité spécifique (la taxe éolienne en mer) avec une clé de répartition qui en attribue une part aux communes riveraines lorsque le projet est situé dans la mer territoriale (à moins de 12 MN des côtes). Cette taxe ne fait pas actuellement l'objet d'une affectation pour les projets situés dans la ZEE et revient au budget général de l'État, même si pour l'instant aucun parc n'y est assujéti. Compte tenu de la spécificité de ces projets qui relèvent tous d'une occupation du domaine public maritime, c'est-à-dire dont l'État est le concédant, un travail approfondi sur la fiscalité indépendamment de l'article 93 de la loi APER est préférable. »

Enfin, quelques acteurs sollicités ont proposé des ajustements, à l'instar de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), qui a indiqué : « La FNCCR propose aux rapporteurs d'élargir le dispositif de contribution au partage territorial de la valeur à l'ensemble des collectivités du bloc communal qui réalisent des projets éligibles à ce dispositif, dès lors que rien ne semble justifier de réserver son champ d'application aux seuls EPCI à fiscalité propre. »

La commission a adopté l'article sans modification.

¹ En l'espèce les projets d'éolien en mer.

CHAPITRE III

Simplifier les normes applicables aux projets d'énergies renouvelables

Article 19

Application du bilan carbone aux projets de production d'hydroélectricité bénéficiant d'un dispositif de soutien public attribué par guichets ouverts

Cet article vise à appliquer le critère du bilan carbone aux projets de production d'hydroélectricité bénéficiant d'un dispositif de soutien public attribué par guichets ouverts.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. La situation actuelle - Un « bilan carbone » appliqué aux dispositifs de soutien publics des projets d'électricité, de gaz et d'hydrogène renouvelables attribués par appels d'offres

A. La prise en compte du « bilan carbone » comme critère d'attribution des dispositifs de soutien publics aux projets d'énergie ou d'hydrogène renouvelables est une initiative sénatoriale

À l'initiative du rapporteur de la commission des affaires économiques Daniel Gremillet, la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019¹, a appliqué un « bilan carbone » comme critère d'attribution des dispositifs de soutien publics (obligation d'achat et complément de rémunération) aux projets de production :

- **d'électricité renouvelable** mis en place dans le cadre de la procédure de mise en concurrence mentionnée à l'article L. 311-10 du code de l'énergie (article 314-1 A du même code) ;

- **de biogaz** mis en place dans le cadre des procédures de mise en concurrence mentionnées aux articles L. 446-5 et L. 446-14 du même code (article 446-1 du même code).

Dans son rapport d'information sur l'application de cette loi², le rapporteur a constaté que le Gouvernement avait supprimé la mesure d'application de ce dispositif, au détour de l'ordonnance n° 2021-167 du 17 février 2021 relative à l'hydrogène.

C'est pourquoi ce rapport comprend une recommandation n° 40 visant à « réintroduire une date d'entrée en vigueur du critère du "bilan carbone" aux projets d'énergies renouvelables attribués par appels d'offres », celle n° 16

¹ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 30).

² Rapport d'information n° 553 (2020-2021), déposé le 5 mai 2021, fait au nom de la commission des affaires économiques sur l'application de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

tendant à « renforcer la prise en compte du critère du "bilan carbone" dans la rédaction des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables attribués par appels d'offres » et celle n° 17 plaidant pour « étudier l'opportunité d'intégrer le critère précité aux dispositifs de soutien attribués en guichets ouverts ».

Dans le cadre de la loi « Climat et résilience », du 22 août 2021¹, le rapporteur pour la commission des affaires économiques Daniel Gremillet a introduit deux modifications à ce bilan carbone :

- d'une part, **il a rétabli la mesure d'application précitée ;**
- d'autre part, **il a prévu que le Gouvernement remette un rapport sur l'opportunité d'étendre ce critère aux dispositifs de soutien à la production d'électricité renouvelable attribués en guichets ouverts.**

Dans le cadre de la loi « Aper », du 10 mars 2023², le rapporteur pour la commission des affaires économiques Patrick Chauvet a introduit trois compléments à ce bilan carbone :

- tout d'abord, **son champ a été étendu aux projets d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone par électrolyse**, soutenus par le dispositif de soutien public prévu à l'article L. 812-1 du code de l'énergie (article L. 812-3 du même code) ;

- plus encore, **son champ a également été étendu aux projets de biogaz**, soutenus par le dispositif de soutien public prévu à l'article L. 446-15 du même code (article L. 446-1 du même code) ;

- enfin, **son contenu a été étendu aux métaux critiques indispensables à la transition énergétique pour tous les projets renouvelables**, qu'il s'agisse de l'électricité, du gaz ou de l'hydrogène (articles L. 314-1, 446-1 et L. 812-3 du même code).

B. Le critère du « bilan carbone » garantit actuellement que les projets d'énergie ou d'hydrogène renouvelables sont peu émissifs et ne sont pas désavantagés par rapport à des concurrents extra-européens

Au terme des évolutions législatives précitées, le critère du « bilan carbone » trouve à s'appliquer à la sélection des projets d'électricité et de gaz renouvelables et des projets d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone bénéficiant d'un dispositif de soutien public (articles L. 314-1, 446-1 et L. 812-3 du même code).

Ce critère doit être intégré parmi les critères d'éligibilité ou de notation, dans le respect des principes de transparence et d'égalité de traitement des producteurs.

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (article 90).

² Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (articles 81 et 89).

Ce bilan doit inclure l'analyse de l'étape du cycle de vie jugée la plus pertinente au regard de l'objectif de discrimination effective entre les projets, parmi les étapes de l'extraction, de la fabrication, du transport, de l'utilisation et de la fin de vie des installations.

Il peut prendre la forme d'une bonification attribuée aux projets les plus performants.

Les modalités d'évaluation et de prise en compte de ce bilan varient selon que le biogaz est injecté ou non ainsi que le type d'installations.

Cette évaluation peut prendre en compte :

- pour l'étape de l'extraction, la consommation de minerais et de métaux stratégiques nécessaires aux installations ;
- pour l'étape de la fabrication, la consommation de biens et de services en approvisionnements directs ;
- pour l'étape du transport, l'impact des installations sur le développement des réseaux de distribution ou de transport de gaz ;
- pour l'étape de l'utilisation, la consommation d'énergie des installations et leur impact sur l'utilisation des sols ;
- pour l'étape de la fin de vie, les garanties de démantèlement et de recyclage des installations ainsi que de remise en état des sols.

C. Un rapport d'évaluation remis au Parlement par le Gouvernement a envisagé l'extension du critère du bilan carbone aux projets d'hydroélectricité soutenus par guichet ouvert

Prévu par la loi « Climat et résilience » de 2021¹, le rapport sur l'opportunité d'étendre le critère du bilan carbone, mentionné à l'article L. 314-1 A du code de l'énergie, aux dispositifs de soutien à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables attribués en guichet ouvert, a été remis au Parlement par le Gouvernement, le 4 janvier 2024.

Selon ce rapport, l'introduction du critère du bilan carbone est satisfaite pour l'énergie solaire - puisqu'un arrêté prévoit déjà un tel critère - et inadaptée pour l'énergie éolienne - puisque le périmètre de l'arrêté a été réduit ; cependant, *« l'introduction d'un critère carbone pourrait en revanche être pertinente dans le cas des guichets ouverts pour l'hydroélectricité. »*

À l'appui de cette évolution, le Gouvernement rappelle que *« l'arrêté tarifaire du 13 décembre 2016 fixe les conditions d'achat et du complément de rémunération pour l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie hydraulique des lacs, des cours d'eau et des eaux captées gravitairement. Il concerne les installations nouvelles ou rénovées d'une puissance inférieure à 1 MW. Aucun critère sur le bilan carbone n'est défini dans cet arrêté »*.

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (article 90).

Il ajoute que « *la filière hydraulique émet peu de gaz à effet de serre lors de la phase de production d'électricité, mais conduit néanmoins à des émissions indirectes, principalement lors des phases de fabrication, de construction et de démantèlement des infrastructures. Néanmoins, en tenant compte de l'ensemble du cycle de vie, son empreinte carbone resterait d'un niveau très inférieur à celle de centrales thermiques fossiles, selon RTE (6 gCO₂eq/KWh).* »

II. Le dispositif envisagé - L'application du bilan carbone aux projets d'hydroélectricité soutenus par guichets ouverts

L'article 19 vise à appliquer le critère du bilan carbone, prévu à l'article L. 314-1 A du code de l'énergie, aux projets de production d'hydroélectricité bénéficiant d'un dispositif de soutien public attribué par guichets ouverts.

III. La position de la commission - Une application utile du bilan carbone aux projets d'hydroélectricité soutenus par guichets ouverts

La commission se félicite de l'extension du « bilan carbone » aux **projets d'hydroélectricité soutenus par guichets ouverts proposés par l'article 19** ; ce critère permet en effet de garantir que les projets soutenus dans ce cadre sont peu émissifs et ne sont pas désavantagés par rapport à des concurrents extra-européens.

Elle rappelle qu'elle a soutenu avec constance l'application du « bilan carbone » à l'ensemble des dispositifs de soutiens publics aux **projets d'énergie et d'hydrogène renouvelables**, depuis la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019.

Elle relève que l'extension de ce « bilan carbone » a été proposée par le rapporteur Patrick Chauvet, dans les travaux d'application des lois de la commission des affaires économiques, au titre de l'année 2023-2024.

En effet, ce rapport indique, au sujet de la loi « Aper », du 10 mars 2023 : « *Le rapporteur estime utile de faire évoluer [...] les articles précités : le critère du « bilan carbone » pourrait être appliqué aux dispositifs de soutien public attribués en guichets ouverts à certains projets d'électricité renouvelable, notamment d'hydroélectricité (articles 81 et 89).* »

Enfin, la commission constate qu'une telle disposition a été envisagée par le Gouvernement lui-même, dans le rapport remis en application de la loi « Énergie-Climat », du 22 août 2021, à l'initiative du rapporteur Daniel Gremillet.

Ainsi, comme évoqué plus haut, ce rapport indique : « *L'introduction d'un critère carbone pourrait en revanche être pertinente dans le cas des guichets ouverts pour l'hydroélectricité.* »

Auditionnés par les rapporteurs, le groupe EDF, France Hydroélectricité (FH) et l'Union française de l'électricité (UFE) n'ont pas fait part d'observation.

À l'inverse, le Syndicat des énergies renouvelables (SER) a précisé :
« Nous nous interrogeons sur le caractère réellement simplificateur de [...] l'élargissement du bilan carbone aux projets hydroélectriques sous guichet ouvert. »

La commission a adopté l'article sans modification.

Article 20

Simplification des procédures applicables aux installations hydrauliques en matière de dérogation aux débits réservés et d'augmentation de puissance

Cet article vise à faciliter deux procédures applicables aux installations hydrauliques, en simplifiant :

- la dérogation aux débits réservés, par la suppression de l'exigence du caractère grave de la menace pesant sur la sécurité d'approvisionnement ainsi que celle de la redistribution des revenus.

- les augmentations de puissance, par la suppression de la même exigence du caractère grave de la menace pesant sur la sécurité d'approvisionnement ainsi que celle du suivi des activités.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. La situation actuelle - Un assouplissement de la dérogation aux débits réservés et des augmentations de puissance applicables aux concessions hydroélectriques, engagé dans une proposition de loi sénatoriale de 2019, la loi « Climat et résilience » de 2021 et la loi « Aper » de 2023

À l'initiative du rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat, Patrick Chauvet, la loi « Aper » du 10 mars 2023¹ a ouvert deux souplesses administratives aux installations hydrauliques.

D'une part, le **VI de l'article L. 214-18 du code de l'environnement**, issu de l'article 72 de cette loi, permet à l'autorité administrative, de manière temporaire et exceptionnelle, d'accorder des dérogations au débit à laisser à l'aval d'un ou de plusieurs ouvrages, fixé dans les actes des concessions ou chaînes de concessions ou dans les règlements d'eau².

L'octroi de cette faculté est subordonné à une menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en électricité constatée par l'autorité gestionnaire du réseau.

Elle entraîne l'affectation d'au moins 80 % des bénéfices nets tirés de la production supplémentaire à des opérations de compensation ou de réduction des impacts ou concourant à l'atteinte du bon état écologique du cours d'eau ou du bassin versant concerné.

D'autre part, l'**article L. 511-6-2 du code de l'énergie**, issu de l'article 74 de cette même loi, permet à l'autorité administrative d'autoriser temporairement la mise en œuvre d'une augmentation de puissance, par une

¹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (articles 72 et 74).

² Y compris pour les concessions installées sur le Rhin.

installation hydraulique concédée, dès lors que le dossier de déclaration a été déposé auprès d'elle.

L'octroi de cette faculté est subordonné à une menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en électricité sur tout ou partie du territoire national ; les mesures sont proportionnées à la gravité de la menace et s'appliquent pendant la durée strictement nécessaire au maintien de cette sécurité d'approvisionnement.

Cette faculté entraîne l'information du comité de suivi de l'exécution de la concession et de la gestion des usages d'eau, prévu à l'article L. 524-1 du code de l'énergie ou, le cas échéant, de la commission locale de l'eau, prévue à l'article L. 212-4 du code de l'environnement, de la mise en place de ce fonctionnement exceptionnel, ainsi qu'un suivi évaluant les éventuelles répercussions observées sur l'environnement aquatique, notamment la vie piscicole.

Ces mesures ont fait suite à des travaux antérieurs du Sénat, dans le cadre de la proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique, adoptée le 13 avril 2021 puis introduite à l'article 89 de la loi « Climat et résilience », du 22 août 2021¹.

En effet, cette proposition de loi a prévu : d'une part, un renforcement de la dérogation aux débits réservés pour les moulins à eau, à l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement ; d'autre part, l'application des augmentations de puissance jusqu'à 25 %, à l'article L. 311-1 du code de l'énergie, et au terme d'une procédure de trois mois pour laquelle le silence vaut acceptation (SVA), à l'article L. 511-6-1 du code de l'énergie.

Si le premier dispositif a été abrogé par la loi « Accélération des énergies renouvelables », du 10 mars 2023², le second est devenu applicable - avec un délai de six mois pour le SVA - avec la loi « Climat et résilience », du 22 août 2021³.

II. Le dispositif envisagé - Un nouvel assouplissement de la dérogation aux débits réservés et des augmentations de puissance applicables aux installations hydrauliques

Afin de renforcer la dynamique engagée par la loi « Aper », l'article 20 de la proposition de loi entend faciliter le recours à la dérogation aux débits réservés et aux augmentations de puissance pour les installations hydrauliques.

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

² Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (article 71).

³ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (article 89).

Concernant le premier dispositif, l'article prévoit une modification du VI de l'article L. 214-18 du code de l'environnement, de façon à supprimer l'exigence :

- du caractère grave de la menace pesant sur la sécurité d'approvisionnement ;
- de la redistribution des revenus.

S'agissant second dispositif, l'article 20 propose une modification de l'article L. 511-6-2 du code de l'énergie, afin de supprimer l'exigence :

- du caractère grave de la menace pesant sur la sécurité d'approvisionnement ;
- du suivi des activités.

III. La position de la commission – Un nouvel assouplissement utile de la dérogation aux débits réservés et des augmentations de puissance applicables aux installations hydrauliques

La commission accueille positivement l'assouplissement de la dérogation aux débits réservés et des augmentations de puissance applicables aux installations hydrauliques ; il permet de valoriser l'hydroélectricité, particulièrement utile à notre transition et à notre souveraineté énergétiques.

D'une part, la suppression de l'exigence du caractère grave de la menace pesant sur la sécurité d'approvisionnement, pour les deux dispositifs, doit autoriser une plus grande réactivité pour mobiliser à plein les installations hydrauliques et garantir *in fine* notre sécurité d'approvisionnement.

D'autre part, la suppression de l'exigence de redistribution des revenus, pour le premier dispositif, ou de suivi des activités, pour le second, doit permettre une réduction de la charge administrative pesant sur les gestionnaires des installations hydrauliques, mais aussi les services déconcentrés.

Dans la mesure où ces deux dispositions, facultatives, continueront d'être instruites puis appliquées par l'autorité administrative¹, **la correcte appréciation du caractère grave de la menace pesant sur la sécurité d'approvisionnement et la correcte articulation des souplesses introduites avec les règles de continuité écologique applicables** – issues de la loi

¹ Le cas échéant, en lien avec l'autorité gestionnaire du réseau, qui doit constater la menace grave pesant sur la sécurité d'approvisionnement s'agissant de la dérogation aux débits réservés (article L. 214-18 du code de l'environnement).

« Lema » du 30 décembre 2006¹, prises en application d'une directive européenne² – continueront d'être garanties.

Naturellement, le caractère ponctuel du dispositif n'offre pas de solution globale au contentieux européen pesant sur les concessions hydroélectriques³.

La commission rappelle que de telles dispositions ont été proposées par le rapporteur Patrick Chauvet dans les travaux d'application des lois de la commission des affaires économiques, au titre de l'année 2023-2024.

En effet, ce rapport indique, au sujet de la loi « Aper » du 10 mars 2023 : « *Le rapporteur estime utile de faire évoluer [...] les articles précités : [...] la faculté pour les installations hydrauliques de déroger aux débits réservés ou de bénéficier d'une augmentation de puissance pourrait être étendue (articles 72 et 74).* »

Auditionné par le rapporteur⁴, le Syndicat des énergies renouvelables (SER) a fait part de son soutien à l'assouplissement proposé par l'article 20 en ces termes : « *Le SER soutient cependant les simplifications sur les augmentations de puissance et la dérogation aux débits réservés.* »

En outre, France Hydroélectricité (FH) a appelé à aller plus loin : « *Nous souhaiterions rebondir sur l'article 20 de la PPL, qui vise à simplifier la dérogation aux débits réservés pour les concessions, pour vous suggérer d'aller plus loin sur le sujet des débits réservés, sans remettre en cause la protection de la biodiversité bien sûr. [...] Le sujet étant très technique et complexe à appréhender, nous réfléchissons à deux pistes pour le résoudre : soit un amendement qui vise à rééquilibrer les enjeux, pour les concilier davantage, en rattachant les autorisations hydroélectriques, aujourd'hui relevant du code de l'environnement, sous code « énergie » et donc sous l'instruction de la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) de l'économie et de l'industrie [...] ; soit une modification du L. 214-18 [du code de l'environnement] qui définit le débit minimum biologique (DMB), dans laquelle l'administration pourrait fixer des débits réservés (DR) supérieurs au 1/10 du module que dans la mesure où il serait établi par des experts tiers (indépendants de l'Office français de la biodiversité (OFB) et des bureaux d'études « affiliés ») que ces débits sont manifestement insuffisants pour satisfaire aux objectifs mentionnés dans le 1^{er} alinéa.* »

La commission a adopté l'article sans modification.

¹ Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et sur les milieux aquatiques.

² Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

³ Voir sur ce sujet le commentaire d'article suivant, à l'article 21.

⁴ Le groupe EDF a également fait part de son intérêt pour l'assouplissement proposé par l'article 20, tout en précisant que le contentieux européen pesant sur les concessions hydroélectriques obère les perspectives de développement de la filière.

Article 21

Expérimentation du passage du régime des concessions vers celui des autorisations pour les concessions hydroélectriques échues

Cet article vise à prévoir une expérimentation permettant le passage du régime des concessions vers celui des autorisations pour les concessions hydroélectriques échues.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. La situation actuelle - Un renouvellement des concessions hydroélectriques en suspens en raison d'un contentieux opposant le Gouvernement français à la Commission européenne¹

A. Le régime concessif bénéficie à 400 concessions en France

En l'état actuel du droit, **les installations hydrauliques sont placées sous le régime de l'autorisation** (article L. 531-1 du code de l'énergie) **ou de la concession** (article L. 521-1 du même code), **selon que leur puissance excède ou non 4,5 mégawatts (MW)** (article L. 511-5 du même code).

On dénombre, à ce jour, 2 500 installations, dont 400 relèvent du régime de la concession et 2 100 de celui de l'autorisation².

Sur ces 400 concessions, **296 relèvent du groupe EDF³ et 31 du groupe Engie⁴** - 2 *via* la Société hydroélectrique du Midi (Shem) et 19 *via* la Compagnie nationale du Rhône (CNR)⁵-, **les autres étant détenues par de petits producteurs indépendants.**

Le régime concessif permet à l'État, l'autorité concédante, de confier à un tiers, un concessionnaire, la construction ou la gestion d'une installation hydraulique par le biais d'un contrat, le cahier des charges.

Dans ce cadre, **le concessionnaire bénéficie d'une rémunération sur l'exploitation de l'installation hydraulique.**

Pour autant, **l'installation hydraulique reste la propriété de l'État.** Ce dernier conclut, renouvelle ou résilie la concession. De plus, il exerce un contrôle permanent sur son exécution, à travers le cahier des charges - qui prévoit le paiement d'une redevance - mais aussi le règlement d'eau - qui

¹ Les éléments ci-après sont issus des précédents travaux du rapporteur Patrick Chauvet sur l'hydroélectricité : rapport n° 14 (2021-2022), déposé le 6 octobre 2021, fait au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi visant à maintenir les barrages hydroélectriques dans le domaine public et à créer un service public des énergies renouvelables, par Patrick Chauvet, Sénateur.

² Ministère de la transition écologique (MTE).

³ Électricité de France (EDF).

⁴ Il s'agit des grandes unités du groupe.

⁵ Engie.

comporte des réserves en eau¹. Enfin, l'État reçoit les biens de retour amortis, c'est-à-dire l'ensemble des biens, meubles ou immeubles, réalisés ou acquis par le concessionnaire et indispensables au fonctionnement de la concession.

B. Tout comme sept autres pays européens, la France est l'objet d'une mise en demeure par la Commission européenne

À l'échelle européenne, **plusieurs pays « latins »** (France, Portugal, Espagne) **ont institué des concessions dans le domaine de l'hydroélectricité**². Pour autant, un nombre non négligeable de pays « nordiques » (Suède, Finlande, Norvège) mobilise directement des entreprises d'État³. Quelle que soit l'organisation retenue, les marchés sont plus ou moins concurrentiels.

Si de premières concessions hydroélectriques sont arrivées à échéance, en France, il y a une dizaine d'années, **elles n'ont pas été renouvelées compte tenu d'un contentieux entre le Gouvernement français et la Commission européenne**.

En effet, **la Commission européenne a adressé une première mise en demeure à la France**, le 22 octobre 2015, relative aux concessions d'EDF en raison de la position dominante du groupe, prohibée par les articles 102 et 106 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Par la suite, **elle a adressé une seconde mise en demeure**, le 7 mars 2019, relevant la non-conformité :

- des décisions d'octroi ou de renouvellement des concessions attribuées à EDF avec la liberté d'établissement et de service, prévue aux articles 49 et 46 du TFUE ;

- de l'absence de procédure de mise en concurrence pour le renouvellement des concessions arrivées à échéance et du dispositif de prolongation des concessions contre la réalisation de travaux, au regard de la directive dite « Concessions », du 26 février 2014⁴.

Sept autres pays européens ont reçu une même mise en demeure⁵.

Ces mises en demeure adressées par la Commission européenne ont conduit à une réaction des pouvoirs publics successifs, qui n'a toutefois pas permis de régler le contentieux relatif aux concessions hydroélectriques.

¹ Pour concilier les différents usages de l'eau.

² Électricité de France (EDF).

³ Ministère de la transition écologique (MTE).

⁴ Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession.

⁵ Autriche, Allemagne, Italie, Pologne, Portugal, Suède et Royaume-Uni.

En premier lieu, **une réponse a été apportée par le Gouvernement français aux mises en demeure de la Commission européenne, dans le cadre d'échanges préalables**, le Gouvernement ayant :

- suspendu le renouvellement des concessions à un accord avec la Commission européenne ;

- invoqué la conformité avec le droit de l'Union européenne des décisions prises, ainsi que de la législation et de la réglementation applicables en matière de concessions hydroélectriques ;

- envisagé un renouvellement des concessions par « allotissement »¹, n'excluant cependant pas par principe le groupe EDF².

Depuis lors, **la situation est figée** ; selon la Cour des comptes, **la non-application de ces mises en demeure fait peser sur la France un risque d'astreinte, évalué à 727 000 euros par jour**³.

En second lieu, **la législation afférente aux concessions hydroélectriques a évolué**.

La loi dite de « Transition énergétique », du 17 août 2015⁴, **a ainsi prévu plusieurs outils de modernisation de notre régime concessif** permettant de renouveler les concessions sans les ouvrir « brutalement » à la concurrence : le regroupement des concessions selon la méthode des « barycentres »⁵ (articles L. 521-16-1 et L. 521-16-2 du code de l'énergie), la constitution de sociétés d'économie mixte hydroélectriques⁶ (article L. 521-18 du même code) ou la prolongation des concessions contre la réalisation de travaux (article L. 521-16-3 du même code).

Dans le même ordre d'idées, **la loi dite « Énergie-Climat »**, du 8 novembre 2019⁷, **a introduit la faculté d'augmenter la puissance des concessions sans modifier leur durée** (article L. 511-6-1 du code de l'énergie).

¹ Cette méthode consiste à attribuer des concessions par paquet, en limitant la puissance maximale pouvant être gagnée dans ce cadre par un même opérateur.

² Mais aussi l'application de la méthode des « barycentres » ou d'un dispositif transitoire de cession d'électricité.

³ Cour des comptes, Compte de commerce 914. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021, 2022, p. 28.

⁴ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (articles 116 à 118).

⁵ Cette méthode permet de regrouper des concessions par vallée et de changer la date de fin de la nouvelle concession, la durée des concessions proches étant prolongée et celle des concessions lointaines raccourcie.

⁶ Il s'agit de sociétés anonymes chargées d'une concession – dont l'objet est l'aménagement et l'exploitation d'une ou de plusieurs installations constituant une chaîne d'aménagements hydrauliquement liés –, dont les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent devenir actionnaires.

⁷ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 43).

De plus, la loi dite « Climat et résilience », du 22 août 2021¹, a doté notre régime concessif d'outils de modernisation supplémentaires, à l'initiative du rapporteur de la commission des affaires économiques Daniel Gremillet avec² :

- la reconnaissance de la « souveraineté énergétique », de la « sûreté des installations hydrauliques » et du « stockage de l'électricité » (article L. 100-4 du code de l'énergie) ;

- l'intégration d'objectifs de développement pour les « installations hydrauliques autorisées et concédées » et les « stations de transfert d'électricité par pompage » à la « loi quinquennale » sur l'énergie³ (article L. 100-1 A du même code) ;

- l'application du principe « silence vaut acceptation » pour la constitution de Semh ou l'augmentation de puissance (articles L. 521-18 et L. 521-16-3 du même code) ;

- l'abaissement de 1 000 à 500 MW du seuil de création des comités de suivi de l'exécution des concessions (article L. 524-1 du même code) ;

- l'information annuelle des parlementaires⁴ ou immédiate des maires et présidents de groupements de communes⁵ de toute modification dans l'organisation des concessions^{6,7}.

Enfin, à l'initiative du rapporteur de la commission des affaires économiques, Patrick Chauvet, **l'augmentation de puissance a été autorisée sans modification du contrat de concession, en cas de menace grave sur la sûreté d'approvisionnement en électricité sur tout ou partie du territoire**

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (article 89).

² Reprenant en cela les dispositions de la proposition de loi n° 389 (2020-2021) tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économiques, déposée par Daniel Gremillet, Sophie Primas et Bruno Retailleau ; cette proposition de loi a été adoptée par le Sénat, le 13 avril 2021, puis intégrée au projet de loi « Climat et résilience », par amendements du rapporteur pour avis sur ce texte Daniel Gremillet.

³ À compter du 1^{er} juillet 2023, cette loi déterminera les objectifs et les priorités d'action de la politique énergétique nationale pour répondre à l'urgence écologique et climatique.

⁴ Dans le cadre d'une évaluation des dispositifs visant à favoriser la production d'électricité d'origine hydraulique, intégrée au rapport environnemental du budget annexé à chaque projet de loi de finances initiale.

⁵ Le représentant de l'État dans le département devant informer sans délai les maires et présidents d'établissements publics de coopération intercommunale intéressés et, le cas échéant, le comité de suivi de l'exécution de la concession et de la gestion des usages de l'eau, de tout projet, porté à la connaissance de l'administration, de changement de concessionnaire, de renouvellement ou de prorogation de la concession, de regroupement de plusieurs concessions ou de prorogation de la concession contre la réalisation de travaux.

⁶ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (article 179).

⁷ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (article 89).

(article L. 511-6-1 et 511-6-2 du même code), par la loi « Aper », du 10 mars 2023¹.

Cependant, l'application réglementaire de ces dispositions législatives innovantes est demeurée limitée :

- le regroupement des concessions de la Société hydroélectrique du Midi (Shem) a été réalisé dans la vallée de la Têt et celle de la Dordogne² ;

- la prolongation contre travaux de la concession de La Truyère - détenue par EDF - a été refusée par la Commission européenne^{3,4} ;

- plusieurs collectivités territoriales ont manifesté leur intérêt pour la constitution de Semh dans la vallée de la Têt⁵ ou en Savoie⁶.

En troisième lieu, les concessions hydroélectriques échues ont été placées sous un régime juridique transitoire.

Les concessions échues mais non renouvelées relèvent ainsi du régime dit des « délais glissants », qui permet de les proroger aux conditions antérieures (article L. 521-16 du code de l'énergie⁷).

Depuis la loi de finances initiale pour 2019⁸, une redevance *ad hoc*, proportionnelle aux recettes (article L. 523-3 du même code), leur est appliquée, sur le modèle de celle afférente aux concessions non échues (article L. 523-2 du même code).

À la fin de l'année 2021, **le nombre de concessions échues s'élève à 39 sur 400, soit près de 10 %⁹**. En conséquence, **le montant de la redevance collecté en 2021 pour l'année 2020 représente 9,75 M€¹⁰**. **Ce nombre pourrait atteindre 61, fin 2025, et pourrait augmenter rapidement ensuite¹¹**.

Le tableau ci-après indique les concessions échues, ainsi placées sous le régime des « délais glissants », à la fin de l'année 2021¹².

¹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (article 74).

² Décrets n° 2019-211 et 2019-212 du 20 mars 2019.

³ Au contraire de la prolongation de la concession du Rhône, détenue par la Compagnie nationale du Rhône (CNR).

⁴ Cour des comptes, Compte de commerce 914. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021, 2022, p. 26.

⁵ Ibidem, p. 11.

⁶ Association française indépendante de l'électricité et du gaz (Afiég).

⁷ Institué par la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique (article 13) et recodifié par l'ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie (article 4).

⁸ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 (article 27).

⁹ Cour des comptes, Compte de commerce 914. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021, 2022, p. 12.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Cour des comptes, Référé « Le renouvellement des concessions hydroélectriques », 2022, p. 3.

¹² Cour des comptes, Compte de commerce 914. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021, 2022, p. 22-23.

Concession	Concessionnaire	Année d'échéance
Aigle	EDF	2020
Aveillans	Shem	2019
Baigts	EDF	2019
Baous	EDF	2021
Bancairon Courbaisse	EDF	2003
Bissorte/ Super Bissorte	EDF	2014
Bouillose	Shem	2019
Brillanne/ Largue	EDF	2015
Brommat	EDF	2012
Cajarc	EDF	2020
Cassagne/Fontpedrouse	Shem	2019
Castet	Shem	2012
Chatain et Monteillard	EDF	2012
Dampjoux	EDF	2020
Doron de Beaufort	EDF	2015
Fumel	Safa	2020
Gesse / Saint-Georges	EDF	2021
Geteu	Shem	2012
Guchen	EDF	2021
Haut Ossau	Shem	2012
Haute-Dordogne	EDF	2012
Labarre	EDF	2021
Lac mort	EDF	2012
Lardit	EDF	2021

Lassoula / Tramezaygues	Shem	2012
Monceaux-la-Virole	EDF	2019
Moyenne Romanche	EDF	2020
Olette	Shem	2019
Ondes	Saacro	2020
Orgeix	EDF	2021
Pointis de Rivière	EDF	2020
Portillon	EDF	2018
Rouze / Usson	EDF	2021
Saint-Geniez-O-Merle	EDF	2021
Sarrans / Bousquet	EDF	2012
Sautet / Cordeac / Pont du Loup	EDF	2011
Le Teich	EDF	2017
Thues	Shem	2019
Vintrou	EDF	2021

C. Des solutions juridiques sont en cours de déploiement pour éteindre le contentieux européen pesant sur les concessions françaises

Tout d'abord, la concession de la Compagnie nationale du Rhône (CNR) a été prolongée pour 20 ans, dans le cadre de la loi « Aménagement du Rhône », du 28 février 2022¹.

Plus encore, le groupe EDF a envisagé plusieurs solutions.

La première solution était la constitution d'une « quasi-régie » dans le cadre du projet de réorganisation du groupe EDF engagé en 2019.

¹ Loi n° 2022-271 du 28 février 2022 relative à l'aménagement du Rhône.

Dans le cadre du projet « Hercule »¹, puis « Grand EDF », le Gouvernement avait en effet envisagé de placer les concessions hydroélectriques du groupe EDF dans la quasi-régie « EDF Azur ».

Prévu par la directive dite « Concessions », du 26 février 2014², et codifié à l'article L. 3211-1 du code de la commande publique, le dispositif de « quasi-régie » permet d'exonérer, sous certaines conditions strictes, les concessions de l'application des règles de concurrence.

La seconde solution est désormais le passage du régime des concessions vers celui des autorisations pour les installations hydrauliques.

À l'occasion de son audition devant la commission des affaires économiques du Sénat, le 7 novembre 2023, le président-directeur général (P-D.G.) du groupe EDF, Luc Rémont, a indiqué en ces termes que cette solution était désormais privilégiée par le groupe : *« Vous avez parlé de l'hydroélectricité : celle-ci fait partie des potentiels qui ne sont pas complètement exploités dans notre pays. Nous avons, sur le seul périmètre d'EDF, probablement 3 GW de potentiel sans création de nouveaux barrages, en améliorant la puissance disponible grâce à la rehausse du barrage, ce qui permettrait d'avoir davantage de productible commandable décarboné disponible et une faculté de retenue en amont pour des usages autres. Cela permettrait d'adapter les régions du Sud au changement climatique. Pour cela, il faut un certain nombre d'évolutions du cadre juridique dans lequel nous opérons dans l'ensemble du secteur puisque, à ce stade, le régime des concessions lui-même bloque l'investissement en réalité. Le sujet n'est pas de renouveler telle ou telle autorisation, mais il faut donc être capable d'imaginer un nouveau régime adapté aux besoins de davantage d'hydroélectricité et de retenues d'eau pour des besoins de soutien d'étiage ou d'usage différencié de l'eau. Nous avons beaucoup travaillé pour ce faire avec les administrations et les pouvoirs publics. Nous proposons d'aller dans la direction du régime d'autorisation, qui est à très large échelle le plus utilisé en Europe et qui permet de dépasser cette problématique. Ce n'est pas simple. Le travail est en cours, et il appartiendra au Gouvernement de décider du choix le plus adapté pour notre pays. »*

Au reste, cette solution semble aussi être privilégiée par le Gouvernement lui-même : en effet, l'article 16 du projet de loi « Souveraineté énergétique » proposait d'habiliter le gouvernement *« à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de dix-huit mois à compter de publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi portant sur l'utilisation de l'énergie hydraulique en :*

1° Modifiant le régime d'autorisation et d'exploitation de l'énergie des marées, des lacs et des cours d'eau notamment détaillées au livre V du code de l'énergie, en définissant les exigences applicables et, le cas échéant, en prévoyant des

¹ Qui consistait à réorganiser le groupe EDF en deux filiales : « EDF Bleu » – à capitaux publics – pour l'énergie nucléaire et le transport d'électricité, et « EDF Vert » – ouverte aux capitaux extérieurs – pour les énergies renouvelables, la distribution d'électricité et les prestations de services et une quasi-régie, « EDF Azur », pour l'énergie hydroélectrique.

² Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession (paragraphe 3 de l'article 17).

dispositions particulières à l'octroi aux titulaires, actuels ou futurs, de ces titres d'exploitation. Ce régime modifié prend notamment en compte la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau définie à l'article L. 211-1 du code de l'environnement, qui inclut les enjeux d'accès à l'eau potable et d'irrigation, l'objectif de sécurité publique, les objectifs de la politique énergétique mentionnés à l'article L. 100-1 et suivants du code de l'énergie, ainsi que les besoins de la navigation fluviale et les modalités fiscales propres à cette activité ;

2° Adaptant le régime modifié d'autorisation et d'exploitation à la concession créée par la loi du 27 mai 1921 modifiée approuvant le programme des travaux d'aménagement du Rhône, de la frontière suisse à la mer, au triple point de vue des forces motrices, de la navigation et des irrigations et autres utilisations agricoles, et créant les ressources financières correspondantes ;

3° Prévoyant les modalités associées à ces modifications d'autorisation et d'exploitation, notamment les modalités relatives au traitement des contrats de concession en cours ou prorogés en application de l'article L. 521-16 du code de l'énergie, aux éventuels déclassements de biens, aux éventuels transferts de propriété et transferts financiers associés, et les dispositions transitoires associées. Ces modalités peuvent prendre en compte la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau définie à l'article L. 211-1 du code de l'environnement, l'objectif de sécurité publique et les objectifs de la politique énergétique mentionnés à l'article L. 100-1 et suivants du code de l'énergie. Concernant les transferts de propriété, elles prévoient les conditions dans lesquelles postérieurement à ceux-ci, l'État conserve un contrôle préalable sur toute cession ou évolution des modalités de détention ou de contrôle des ouvrages ;

4° Prévoyant les modalités associées à l'éventuel changement de statut et de gouvernance des exploitants ;

5° Adoptant toutes mesures de coordination et de mise en cohérence rendues nécessaires par les ordonnances prises sur le fondement du présent article afin d'harmoniser l'état du droit, d'assurer la cohérence des textes, d'abroger les dispositions devenues sans objet et de remédier aux éventuelles erreurs matérielles. »

II. Le dispositif envisagé – Une expérimentation du passage du régime des concessions vers celui des autorisations pour les concessions hydroélectriques échues

L'article 21 propose de remédier au contentieux européen pesant sur les concessions hydroélectriques par le biais d'une expérimentation autorisant leur passage du régime des concessions vers celui des autorisations, par accord entre l'État et le concessionnaire et en laissant inchangés la fiscalité locale et le dialogue environnemental applicables à ces concessions.

Pour ce faire, l'article prévoit, par dérogation à l'article L. 511-5 du code de l'énergie, que les concessions échues puissent, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, être placées, par accord entre l'État et le concessionnaire, sous le régime de l'autorisation.

Ces installations restent assujetties au paiement d'une redevance proportionnelle aux recettes, selon les mêmes modalités que celles prévues à l'article L. 523-2 du même code, et à la création d'un comité de suivi ou d'une commission locale de l'eau, selon les mêmes modalités que celles prévues à l'article L. 524-1 dudit code.

Le ministre chargé de l'énergie assure le pilotage, le suivi et l'évaluation de l'expérimentation.

Un décret en Conseil d'État doit déterminer les modalités d'application de l'expérimentation, notamment :

- les dispositions particulières à l'octroi aux titulaires, actuels ou futurs, des titres d'exploitation ;

- les modalités de prise en compte de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau définie à l'article L. 211-1 du code de l'environnement, de l'objectif de sécurité publique et des objectifs de la politique énergétique mentionnés au titre préliminaire du livre premier du code de l'énergie ;

- les modalités associées aux modifications d'autorisation et d'exploitation, dont celles relatives au traitement des contrats de concession, aux éventuels déclassements de biens, transferts de propriété ou transferts financiers ;

- les modalités associées aux contrôles préalables de l'État sur toute cession ou évolution des modalités de détention ou de contrôle des ouvrages.

L'expérimentation s'applique à compter de la date de réception, par le Gouvernement, de la réponse de la Commission européenne permettant de la considérer comme étant conforme au droit de l'Union européenne.

Elle entre en vigueur à une date fixée par le décret en Conseil d'État mentionné, et au plus tard un mois après la date de réception précitée.

Six mois avant l'expiration de l'expérimentation, le Gouvernement remet au Parlement un rapport en dressant le bilan.

III. La position de la commission - Une expérimentation intéressante du passage du régime des concessions vers celui des autorisations pour les concessions hydroélectriques échues

La commission accueille favorablement l'expérimentation proposée par l'article 21 ; elle doit concourir à la résolution du contentieux européen gelant l'activité des concessions hydroélectriques.

Naturellement, le caractère expérimental du dispositif n'offre pas de solution définitive à ce contentieux. La commission est d'ailleurs bien consciente des limites juridiques et techniques inhérentes à toute expérimentation.

Cependant, la commission estime que l'expérimentation proposée a le mérite de proposer une accroche législative permettant à la représentation nationale de débattre de la future organisation des concessions hydroélectriques. L'objectif de l'auteur du texte est d'accélérer le dialogue entre le concessionnaire et l'État, d'une part, et entre les autorités nationales et européennes, d'autre part. Son objectif est aussi que le Parlement obtienne enfin, de la part du Gouvernement, des informations étayées et des positions intelligibles, sur ce dossier majeur.

Au reste, c'est par la voie d'une proposition de loi, inédite, qu'a été prolongée pour vingt ans la concession de la Compagnie nationale du Rhône (CNR), dans la loi « Aménagement du Rhône », du 28 février 2022¹.

De plus, c'est par la voie d'une expérimentation, là aussi inédite, qu'a été institué pour quatre ans le Médiateur de l'hydroélectricité, dans la loi « Climat et résilience », du 22 août 2021^{2,3}.

Plus encore, la commission estime utiles plusieurs garde-fous proposés par l'expérimentation :

- d'une part, le champ du dispositif est limité aux concessions échues relevant du régime dit des « délais glissants », prévues au troisième alinéa de l'article L. 521-16 du code de l'énergie, et suppose l'accord préalable entre l'État et les concessionnaires, de sorte qu'il exclut d'emblée de faire évoluer la situation juridique des concessions qui ne le nécessiteraient pas ou qui ne le souhaiteraient pas ;

- d'une part, l'application du dispositif est conditionnée à une notification préalable auprès de la Commission européenne, ce qui autorise un temps de négociation entre les autorités nationales et les autorités européennes, et évite toute contrariété entre le droit national et le droit européen ;

- enfin, les modalités d'application du dispositif préservent les redevances proportionnelles aux recettes prélevées sur les concessions, mentionnées à l'article L. 523-2 du code de l'énergie, ainsi que le comité de suivi ou la commission de l'eau, mentionnées à l'article L. 524-1 du même code, laissant ainsi la fiscalité locale et le dialogue environnemental inchangés.

Auditionné par les rapporteurs, le groupe EDF a fait part de son intérêt pour l'expérimentation proposée.

Il a rappelé que le passage du régime des concessions vers celui des autorisations constitue l'option privilégiée pour remédier au contentieux européen pesant sur les concessions hydroélectriques : « *Le choix du régime*

¹ Loi n° 2022-271 du 28 février 2022 relative à l'aménagement du Rhône.

² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (article 89).

³ Depuis lors, le Médiateur a vu son expérimentation être prolongée à six ans et pourrait être rattaché à terme au Médiateur des énergies renouvelables, par la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (article 70).

d'autorisation est une évolution indispensable à la reprise des investissements de développement de l'hydroélectricité en France. Le régime d'autorisation est le régime le plus répandu en Europe pour les ouvrages hydroélectriques, c'est aussi celui qui s'applique à la quasi-totalité des autres moyens de production d'électricité en France, notamment les centrales nucléaires. »

Pour autant, le groupe a rappelé la densité des modalités juridiques et financières nécessaires à la réalisation d'une telle évolution, qui excèdent le champ de la seule expérimentation : « *Les modalités juridiques et financières de ce changement de régime pourraient s'inspirer des mesures mises en œuvre dans la loi de finances rectificative pour 2021 [...] qui a permis le changement de régime d'exploitation des ouvrages de transport de gaz naturel, du régime des concessions vers un régime d'autorisation. »*

La commission a adopté l'article sans modification.

Article 22

Prolongation de la durée des contrôles pouvant être réalisés sur les installations agrivoltaïques et solaires en zone agricole

Cet article vise à prolonger la durée des contrôles pouvant être réalisés sur les installations agrivoltaïques et solaires en zone agricole, de 6 ans jusqu'à la fin de vie des installations.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. La situation actuelle – Des installations agrivoltaïques et solaires en zone agricole pouvant être autorisées pendant 40 ans mais des droits de visite et de communication des services préfectoraux ou locaux ne pouvant excéder 10 ans après l'achèvement des travaux

À l'initiative de la commission des affaires économiques, un cadre légal a été institué pour les installations agrivoltaïques et, plus généralement, les installations solaires sur des terrains agricoles, naturels et forestiers, par l'article 54 de la loi « Aper », du 10 mars 2023¹.

Ce cadre est largement issu de la proposition de la loi en faveur du développement raisonné de l'agrivoltaïsme, adoptée par le Sénat le 20 octobre 2022.

L'article L. 111-32 du code de l'urbanisme a autorisé les ouvrages de production d'électricité solaire mentionnés aux articles L. 111-27 à L. 111-29 du même code² pour une durée limitée et sous condition de démantèlement au terme de cette durée ou de l'exploitation de l'ouvrage.

Le décret n° 2014-318 du 8 avril 2024³ a fixé à quarante ans la durée maximale de ces installations, à l'article R. 111-62 du même code.

Or l'article L. 461-1 du même code dispose que le droit de visite et de communication, par le préfet et l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire ou la déclaration préalable, des lieux accueillant des constructions, aménagements, installations et travaux soumis à ce code pour vérifier que ces dispositions sont respectées et se faire communiquer tous les documents se rapportant à la réalisation de ces opérations, s'exerce jusqu'à six ans après l'achèvement des travaux.

¹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (article 54).

² Installations agrivoltaïques et serres, hangars et ombrières à usage agricole supportant des panneaux photovoltaïques.

³ Décret n° 2024-318 du 8 avril 2024 relatif au développement de l'agrivoltaïsme et aux conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur des terrains agricoles, naturels ou forestiers (article 4).

II. Le dispositif envisagé – Une extension de la durée des droits de visite et de communication des services préfectoraux ou locaux pour les installations agrivoltaïques ou solaires en zone agricole jusqu’à la fin de la durée de vie de ces installations

L’article 22 propose d’allonger, de 6 ans à la fin de la durée de vie des installations, les contrôles pouvant être réalisés sur les installations agrivoltaïques et solaires en zone rurale, à l’article L. 461-1 du code de l’urbanisme.

III. La position de la commission – Une extension appropriée de la durée des droits de visite et de communication des services préfectoraux ou locaux pour les installations agrivoltaïques ou solaires en zone agricole jusqu’à la fin de la durée de vie de ces installations

La commission accueille favorablement le renforcement des contrôles des installations agrivoltaïques ou solaires en zone agricole proposée par l’article 22 ; ils concourent utilement à lutter contre les projets alibis en la matière.

Il appartiendra aux services déconcentrés de recourir de manière avisée aux contrôles autorisés, afin de ne pas ralentir les autres projets, utiles à la transition énergétique et à l’activité agricole.

La commission rappelle que l’introduction dans notre droit de l’agrivoltaïsme a été faite à son initiative, dans le cadre de la loi « Aper », du 10 mars 2023.

Elle relève que le renforcement des contrôles applicables à l’agrivoltaïsme a été proposé par le rapporteur Patrick Chauvet, dans les travaux d’application des lois de la commission des affaires économiques, au titre de l’année 2023-2024.

En effet, ce rapport indique, au sujet de la loi « Aper », du 10 mars 2023 : « Le rapporteur appelle à renforcer le cadre légal des contrôles et des sanctions applicables, afin d’éviter les "projets alibis" contraires à la lettre et à l’esprit de l’agrivoltaïsme. »

La mesure est accueillie positivement par la Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles (FNSEA), qui a indiqué être « sur le fond [...] en phase » avec elle.

A contrario, le Syndicat des énergies renouvelables (SER) a précisé : « Nous nous interrogeons sur le caractère réellement simplificateur de [...] l’extension de la période de contrôle des installations agri-PV ou solaires sur foncier agricole, après la fin de la durée de vie de celles-ci. »

La commission a adopté l’article sans modification.

CHAPITRE IV

Accroître la protection des consommateurs dans la transition énergétique

Article 23

Consolidation des compétences de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) en matière de contrats de long terme en électricité et en gaz renouvelables, d'installations de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone et d'installations de captage, de transport et de stockage du dioxyde de carbone

Cet article entend consolider les compétences de la CRE en matière de contrats de long terme en électricité et en gaz renouvelables, d'installations de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone et de leurs infrastructures, ainsi que d'installations de captage, de transport et de stockage du dioxyde de carbone.

Les rapporteurs ont adopté un amendement de coordination (COM-42) visant à fixer les modalités d'application concrètes de ces nouvelles compétences, en matière de mission, de contrôle ou de sanction, sur le même modèle que la régulation applicable aux réseaux d'électricité et de gaz.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. Le droit existant - Une régulation des marchés de l'énergie assurée par la CRE

A. La CRE est une autorité administrative indépendante chargée du bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz

La CRE a été institué par la loi « Nome », du 10 février 2000¹.

Il s'agit d'une autorité administrative indépendante, disposant d'un collège et d'un comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDis) dotés chacun d'un président, selon l'article L. 132-1 du code de l'énergie.

L'article L. 131-1 du même code charge la CRE de la mission de concourir au bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel au bénéfice des consommateurs finals. Il précise que la commission veille à ce titre à l'accès aux réseaux publics de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel ainsi qu'aux installations de gaz naturel liquéfié (GNL) et de stockage souterrain de gaz naturel.

L'article L. 131-2 du même code prévoit que la CRE surveille, pour l'électricité et le gaz naturel, les transactions effectuées entre fournisseurs, négociants et producteurs ainsi que les marchés organisés et échanges

¹ Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (article 28).

frontaliers. Dans ce cadre, la commission contrôle les plans d'investissements des gestionnaires des réseaux de transport d'électricité et de gaz, la cohérence des offres faites par les producteurs, négociants et fournisseurs ainsi que les marchés de gros de l'énergie.

L'article L. 131-3 du même code prévoit que la CRE surveille les transactions effectuées par les fournisseurs, négociants et producteurs d'électricité et de gaz naturel sur des quotas d'émission de gaz à effet de serre (GES).

L'article L. 131-5 du même code précise que la CRE évalue, dans les zones non interconnectées au réseau dit « métropolitain » continental (ZNI), la bonne exécution de la conversion des usages des réseaux de gaz de pétrole liquéfié (GPL) à l'électricité ou aux énergies renouvelables.

B. Les travaux du Sénat ont renforcé les compétences exercées par la CRE en faveur de la transition énergétique, dans le cadre des lois « Énergie-Climat » de 2019, « Climat et résilience » de 2021 et « Accélération des énergies renouvelables » de 2023

À l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, les compétences de la CRE ont été consolidées.

Tout d'abord, le rapporteur Daniel Gremillet a permis que la CRE :

- d'une part, communique auprès du grand public, aux côtés du Médiateur national de l'énergie (MNE), au sujet de la disparition progressive des tarifs réglementés de vente de gaz (TRVG) et fasse notamment état de la disponibilité des offres de marché et de l'existence du comparateur d'offres, au VIII de l'article 63 de la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019^{1,2} ;

- d'une part, communique, aux côtés du même MNE, sur les offres à tarification dynamique, en précisant les avantages et les inconvénients du point de vue des consommateurs, en particulier sur la volatilité des prix, au B du VI de l'article 96 de la loi « Climat et résilience », du 22 août 2021³.

Dans le cadre de la loi « Aper », du 10 mars 2023⁴, le rapporteur Patrick Chauvet a également permis que la CRE :

- tout d'abord, surveille les transactions effectuées entre les producteurs d'électricité ou de gaz renouvelables, les consommateurs finals, les gestionnaires de réseaux ou les fournisseurs s'agissant des contrats de long terme (ou *Power*

¹ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 63).

² De plus, l'article 63 de la loi « Énergie-Climat » a également introduit un article L. 131-4 du code de l'énergie disposant que la CRE publie le prix moyen de la fourniture de gaz et son évolution pour les consommateurs finals domestiques ainsi que la marge réalisée par les fournisseurs de gaz naturel.

³ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (article 96).

⁴ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (articles 81 et 86).

Purchase Agreements) mis en œuvre dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence, à l'article L. 131-2 du code de l'énergie ;

- plus encore, puisse concourir au déploiement des installations de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, à l'article L. 131-2-1 du même code.

L'introduction de *PPA*, tant pour le gaz que pour l'électricité renouvelables, au 2° du I de l'article L. 333-1 et au deuxième alinéa de l'article L. 443-1 du même code, a constitué un apport essentiel du rapporteur Patrick Chauvet, dans le cadre de la loi précitée¹.

II. Le dispositif envisagé - Une consolidation des compétences de la CRE en matière de contrats de long terme en électricité et en gaz renouvelables, d'installations de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, ainsi que d'installations de captage, de transport et de stockage du dioxyde de carbone

L'article 23 prévoit de consolider les compétences de la CRE :

- d'une part, il vise à étendre sa mission de surveillance des contrats de long terme en électricité et en gaz renouvelables, de ceux soutenus par appels d'offres à ceux purement privés, mentionnée à l'article L. 131-2 du code de l'énergie ;

- d'autre part, il tend à compléter sa mission de déploiement des projets d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, en transformant cette faculté en une obligation et en intégrant le développement des infrastructures aux côtés du déploiement des projets, prévue à l'article L. 131-2-1 du même code ;

- enfin, il propose de lui confier une nouvelle compétence s'agissant du développement des installations de captage, de transport et de stockage du dioxyde de carbone, dans un nouvel article 131-2-2 du même code.

III. La position de la commission - Une consolidation utile des compétences de la CRE en matière de contrats de long terme en électricité et en gaz renouvelables, d'installations de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, ainsi que et d'installations de captage, de transport et de stockage du dioxyde de carbone

La commission accueille positivement le renforcement de la régulation des marchés de l'énergie proposé par l'article 23, *a fortiori* dans le contexte actuel de transition énergétique.

Les modifications proposées étant paramétriques, elles ne devraient engendrer de difficultés de gestion par la CRE.

¹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (articles 86).

La commission rappelle qu'une telle disposition a été proposée par le rapporteur Patrick Chauvet, dans les travaux d'application des lois de la commission des affaires économiques, au titre de l'année 2023-2024.

En effet, ce rapport indique, au sujet de la loi « Aper », du 10 mars 2023 : « [Le rapporteur] plaide pour compléter les missions de régulation de la CRE, s'agissant des PPA mais aussi de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone ainsi que du captage, du transport et du stockage du dioxyde de carbone. »

La mesure sur l'élargissement de la mission de surveillance des PPA avait d'ailleurs été identifiée par le Gouvernement, à l'article 13 de l'avant-projet de loi « Souveraineté énergétique ».

Auditionnée par les rapporteurs, l'Union française de l'électricité (UFE), le Syndicat des énergies renouvelables (SER) et France Hydrogène (FH) n'ont pas fait part d'observations.

Pour ce qui concerne la CRE, elle a accueilli positivement l'évolution proposée par l'article 23 : « la CRE est satisfaite de la compétence qui lui est donnée pour disposer d'une vision sur le marché des PPA. [...] La CRE se réjouit également de l'élargissement de ces missions de régulation des réseaux à l'hydrogène et au CO₂. Compte tenu de ses compétences sur les réseaux électriques et gaziers la CRE estime qu'elle est l'institution la mieux placée pour assurer cette future régulation. À date, elle dispose des effectifs pour assurer ces nouvelles missions. Les travaux ont déjà débuté sur le sujet. »

Pour autant, France gaz (FG) et France gaz renouvelables (FGR) ont appelé à la vigilance s'agissant de l'application réglementaire de l'évolution proposée par l'article 23 : « La mission de surveillance que la proposition de loi envisage de confier à la CRE [pour les] contrats privés peut contribuer utilement au développement des BPA si elle permet un suivi des contrats engagés et concourt à leur promotion. Il conviendra en revanche qu'elle ne constitue pas une charge réglementaire supplémentaire pour les acteurs concernés via des modalités de mise en œuvre adaptées. »

Au total, les rapporteurs ont adopté un amendement de coordination (COM-42) visant à fixer les modalités d'application concrètes de ces nouvelles compétences, en matière de mission, de contrôle ou de sanction, sur le même modèle que la régulation applicable aux réseaux d'électricité et de gaz.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 24

**Renforcement de la protection des consommateurs d'électricité
dont la définition des offres, l'indexation des prix,
ainsi que la composition de l'information précontractuelle
et du comparateur d'offres du Médiateur national de l'énergie (MNE)**

Cet article entend renforcer la protection des consommateurs d'électricité, s'agissant notamment de la définition des offres à prix fixes, des conditions d'indexation des prix, ainsi que de la composition de l'information précontractuelle des consommateurs et du comparateur d'offres du Médiateur national de l'énergie (MNE).

Les rapporteurs ont proposé un amendement de précision rédactionnelle (COM-43) visant à renforcer cette protection, suivant les recommandations de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et du MNE.

D'une part, l'amendement applique une même interdiction de qualifier de contrats à prix fixe les offres écartées au titre de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh), que les contrats soient inférieurs ou supérieurs à 36 kilovoltampères (kVA) ;

D'autre part, l'amendement propose des mesures de protection complémentaires : une typologie des offres de fournitures, une présentation harmonisée des offres, une comparaison des factures en cours et annuelles et la proposition d'échéanciers de paiement.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Une protection des consommateurs garantie par le MNE et son comparateur d'offres

A. Le MNE est une autorité publique indépendante chargée de recommander des solutions aux litiges et de gérer un comparateur d'offres

Le MNE a été institué par la loi « Nome » du 10 février 2000¹.

Il s'agit d'une autorité publique indépendante, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, selon l'article L. 122-1 du code de l'énergie.

Ce même article charge le MNE de la mission de recommander des solutions aux litiges entre les personnes physiques ou morales et les entreprises du secteur de l'énergie, et de participer à l'information des consommateurs d'énergie sur leurs droits.

¹ Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (article 43-1).

L'article L. 122-3 du même code prévoit que le MNE propose gratuitement au public un accès en ligne à un comparateur des offres de gaz naturel et d'électricité, destinées aux clients domestiques et non domestiques dont la consommation annuelle de référence de gaz naturel est inférieure à 300 000 kilowattheures (KWh) ou qui souscrivent une puissance électrique inférieure ou égale à 36 kilovoltampères (kVA).

Parmi les offres disponibles, l'article D. 332-2 du même code assimile à des offres à prix fixes et à durée déterminée celles pour lesquelles le prix de la fourniture de l'énergie est fixé pour un volume et une ou des puissances, et ne varie pas en fonction des évolutions des prix sur le marché de gros sur la durée déterminée, sauf notamment pour tenir compte de l'écrêtement de l'Arenh, prévu au deuxième alinéa de l'article L. 336-3 du même code.

B. Les travaux du Sénat ont renforcé la protection des consommateurs, dans le cadre des lois « Climat et résilience » de 2021 et « Pouvoir d'achat » de 2022

À l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, le rapporteur Daniel Gremillet a renforcé la protection des consommateurs.

Dans le cadre de la loi « Climat et résilience », du 22 août 2021¹ :

- d'une part, les compétences du MNE ont été étendues aux contrats comprenant des stipulations afférentes à des opérations d'autoconsommation individuelle, mentionnées à l'article L. 315-1 du code de l'énergie ;

- d'une part, le périmètre du comparateur d'offres est venu intégrer les offres à tarification dynamiques, mentionnées à l'article L. 332-7 du même code.

Dans le cadre de la loi « Pouvoir d'achat », du 16 août 2022² :

- tout d'abord, l'interruption de la fourniture d'électricité, en dehors de la période hivernale, a été subordonnée à une réduction de puissance, ne pouvant être inférieure à un mois, conformément à l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles ;

- plus encore, l'application d'un même niveau d'informations a été prévue pour les offres indexées mensuellement sur les cours des marchés de l'énergie, à l'instar de celles à tarification dynamique, et dans le cas du gaz, à l'instar de l'électricité, aux articles L. 224-3 et L. 224-10 du code de la consommation.

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (articles 91 et 96).

² Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat (articles 28 et 35).

II. Le dispositif envisagé – Un renforcement de la protection des consommateurs d'électricité

L'article 24 entend renforcer la définition des offres à prix fixes, les conditions d'indexation des prix, l'information précontractuelle des consommateurs et le comparateur d'offres du MNE.

Le 1° prévoit que le comparateur d'offres du MNE distingue les offres selon leurs conditions d'indexation.

Le 2° prévoit que les projets de modification des contrats :

- soient adressés 3 mois, contre un actuellement, avant leur date d'application ;

- comportent une information loyale, complète et circonstanciée, et pas seulement transparente et compréhensible ;

- ne puissent porter sur la modification des conditions d'indexation des prix, qui doivent donc faire l'objet d'un nouveau contrat ;

- comprennent une communication précisant une possibilité de résiliation du contrat à tout moment, et non dans un délai de 3 mois suivant sa réception.

Le 3° précise que les contrats à prix fixe et à durée déterminée ne peuvent comprendre les offres écartées au titre de l'Arenh.

III. La position de la commission – Un renforcement attendu de la protection des consommateurs d'électricité

La commission accueille favorablement le renforcement de la protection des consommateurs d'électricité proposé par l'article 24 ; il est d'autant plus nécessaire, dans le contexte actuel de hausse des prix des énergies.

Les modifications proposées étant paramétriques, elles ne devraient pas engendrer de difficultés de gestion par le MNE.

La commission rappelle qu'un tel renforcement a été proposé par la présidente Dominique Estrosi Sassone et le rapporteur Fabien Gay, dans leur rapport d'information, *Mieux prévenir et réprimer la fraude à l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh)*, de juillet 2023¹.

En effet, la recommandation n° 4 de ce rapport est d'« améliorer la protection des consommateurs », notamment « en encadrant mieux l'évolution des contrats de fourniture (délai de prévenance, exigence d'information loyale, complète et circonstanciée, interdiction de modification des conditions d'indexation) (article L. 224-10 du code de la consommation), en renforçant l'information des

¹ Rapport d'information n° 833 (2022-2023), déposé le 5 juillet 2023, fait au nom de la commission des affaires économiques sur les conditions d'utilisation de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique, par Mme Dominique Estrosi Sassone et M. Fabien Gay, sénateurs.

consommateurs sur le caractère risqué ou non des offres, notamment celles bénéficiant d'un écrêtement de l'Arenh (article D. 332-2 du code de l'énergie) et en complétant le comparateur d'offres du MNE (article L. 122-3 du code de l'énergie) ».

Cette recommandation a été travaillée de concert avec le MNE, ainsi qu'en atteste ce rapport.

D'une part, le MNE a émis trois propositions : « Le MNE propose trois mesures, afin de mieux protéger les consommateurs d'énergie contre les excès que peut engendrer cet article L. 224-10 du code de la consommation : tout d'abord, le délai de prévenance du consommateur apparaît trop court pour permettre au consommateur de prendre les mesures adaptées ; ce délai pourrait ainsi être allongé et porté à deux, voire trois mois, ce qui aurait également l'intérêt de limiter un peu la tentation de certains fournisseurs ; ensuite, devrait être expressément exigée une " information loyale, complète et circonstanciée " des consommateurs, afin d'éviter des pratiques abusives, dans lesquelles le consommateur découvre trop tard toutes les conséquences de la modification à laquelle il n'a pas été en mesure de porter suffisamment d'attention ; enfin, il ne devrait plus être permis de modifier les conditions d'indexation des prix en se fondant sur l'article L. 224-10 du code de la consommation ; il est proposé de considérer qu'il ne s'agit pas d'une simple modification du contrat, mais bien d'un nouveau contrat, ce qui nécessite de recueillir le consentement explicite du consommateur. »

D'autre part, le MNE a formulé une observation : « Le MNE considère en effet qu'une " offre de fourniture d'électricité avec écrêtement Arenh " ne devrait pas pouvoir être considérée comme une " offre à prix fixe ", car ce mécanisme, qui entraîne des frais de résiliation anticipée si le consommateur souhaite rompre le contrat avant la date d'échéance compte tenu de l'augmentation des prix appliqués au contrat, est susceptible d'induire les consommateurs en erreur. »

La mesure sur l'encadrement de l'évolution des contrats de fourniture avait d'ailleurs été reprise par le Gouvernement, à l'article 3 du projet de loi « Souveraineté énergétique ».

Auditionné par les rapporteurs, le MNE mais aussi la CRE ont accueilli positivement l'article proposé, en proposant des compléments voire des ajustements.

La CRE s'est exprimée ainsi : « la CRE se réjouit qu'un article soit consacré au renforcement de l'information et de la protection des consommateurs. L'institution a elle-même fait des propositions et travaille avec les fournisseurs et les associations de consommateurs pour renforcer tout ce qui peut l'être avant l'entrée en vigueur d'un texte législatif qui viendra graver dans le marbre ces évolutions. [...] Concernant les mesures proposées, passer d'un délai d'1 mois à 3 mois pour toutes les modifications contractuelles. La CRE avait réfléchi à la question avec tous les acteurs. Un compromis de deux mois avait été trouvé pour allonger cette durée tout en ne l'éloignant pas trop de la fin du contrat afin de ne pas provoquer trop d'attentisme chez les consommateurs [...]. Concernant les mesures complémentaires proposées par la CRE, la CRE est favorable à l'introduction d'obligations prudentielles pour les fournisseurs [...] propose d'introduire une typologie des offres de fourniture [...], est favorable à

l'introduction d'une mesure permettant que les offres soient accompagnées d'une fiche harmonisée selon un modèle fixé par arrêté sur proposition de la CRE [...], propose d'obliger la révision des échéanciers dans certaines conditions [et] souhaite qu'il ne puisse pas être proposé des offres de fourniture d'électricité et de gaz dont le prix n'est pas connu au moment de la consommation ».

Pour ce qui est du MNE, il a précisé : « *l'article 24 de la proposition de loi semble directement inspiré des propositions du Médiateur national de l'énergie [...]. Tout en saluant les avancées qu'il permettrait pour les consommateurs d'énergie, le Médiateur national de l'énergie estime qu'il pourrait être complété ».*

De leur côté, les fournisseurs d'électricité ont également fait valoir leur point de vue.

Le groupe EDF a indiqué : « *de manière générale, les mesures proposées [...] nécessiteraient que des délais de mise en œuvre soient prévus par le législateur, pour tenir compte notamment des contraintes de mise en conformité des systèmes d'information des fournisseurs ».* Il a ajouté que l'allongement du délai de prévenance de 1 à 3 mois « *serait très pénalisant pour les offres à prix fixes à sourcing lissé, obligeant à garantir un prix pendant 3 mois en amont de l'année de livraison »*, que l'obligation de conclusion d'un nouveau contrat en cas de changement de condition d'indexation de prix « *risque de déboucher sur des résiliations non souhaitées à l'initiative des fournisseurs »*, et que l'exclusion des offres écrêtées au titre de l'Arenh « *semble d'effet potentiel limité, dès lors qu'elle concernerait les nouveaux contrats et que l'Arenh prend fin au 31 décembre 2025 ».*

Dans le même ordre d'idée, France Gaz (FG) et France gaz renouvelables (FGR) ont précisé : « *S'agissant spécifiquement de l'allongement du délai de prévenance de 1 mois à 3 mois, qui est envisagé à l'article 24, France Gaz souligne qu'il ne garantit pas une meilleure protection des consommations et pourrait à l'inverse avoir un impact à la hausse sur le niveau des offres proposées en raison des risques associés. »*

Les rapporteurs ont proposé un amendement de précision rédactionnelle (COM-43) visant à renforcer la protection des consommateurs d'électricité, suivant les recommandations de la CRE ou du MNE.

D'une part, l'amendement applique la même interdiction de qualifier de contrats à prix fixe les offres écrêtées au titre de l'Arenh, que les contrats soient inférieurs ou supérieurs à 36 kVA.

D'autre part, l'amendement propose des mesures de protection complémentaires : une typologie des offres de fournitures, une présentation harmonisée des offres, une comparaison des factures en cours et annuelles et la proposition d'échéanciers de paiement.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 25 A (nouveau)
**Application de la programmation énergétique
telle que modifiée par la proposition de loi
à Wallis et Futuna**

Introduit par un amendement (COM-44) présenté par les rapporteurs, le présent amendement a pour objet d'appliquer la programmation énergétique, telle que modifiée par le titre premier de la proposition de loi, à Wallis et Futuna.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

Introduit par un amendement (COM-44) présenté par les rapporteurs, l'article a pour objet d'appliquer la programmation énergétique, telle que modifiée par le titre premier de la proposition de loi, à Wallis et Futuna.

En l'espèce, il s'agit des articles L. 100-2 et L. 100-4 du code de l'énergie, que les articles premier à 5 et 8 à 11 de la proposition de loi modifient.

Il présente un lien avec le périmètre initial de la proposition de loi, puisqu'il permet l'application du titre premier de ce texte, qui vise à « *actualiser la programmation énergétique nationale* ».

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

TITRE III
DISPOSITIONS DIVERSES

Article 25

Gage

Cet article consiste en un « gage », destiné à compenser les éventuelles conséquences financières de la proposition de loi.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. Le dispositif envisagé - Un gage destiné à compenser les éventuelles conséquences financières de la proposition de loi

L'article 25 consiste en un « gage » destiné à compenser les éventuelles conséquences financières résultant pour les collectivités territoriales et l'État de la proposition de loi.

II. La position de la commission - Un gage n'appelant pas d'observation ou de modification

La commission a adopté l'article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 29 mai 2024, la commission a examiné le rapport de MM. Alain Cadec et Patrick Chauvet sur la proposition de loi n° 555 (2023-2024) portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous avons le plaisir d'examiner aujourd'hui la proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur de l'énergie, présentée par notre collègue Daniel Gremillet, Bruno Retailleau et moi-même. Je remercie particulièrement Daniel Gremillet pour cette proposition de loi de qualité, issue de ses travaux réalisés au sein de groupes d'études et lors de l'examen d'autres textes législatifs. L'examen en séance publique est prévu les 11 et 12 juin prochains.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Comme vous le savez, le Gouvernement a renoncé à la loi quinquennale sur l'énergie pourtant tant attendue.

Sur l'initiative des commissions des affaires économiques du Sénat et de l'Assemblée nationale, la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019, a fixé le principe d'une loi quinquennale sur l'énergie. L'objectif de cette loi était, et demeure, de consacrer la préséance du Parlement sur le Gouvernement, de la politique sur le technique, dans le secteur stratégique de l'énergie. Depuis lors, l'article L. 100-1 A du code de l'énergie dispose qu'une loi détermine, tous les cinq ans, les objectifs et les priorités d'action de la politique énergétique nationale. Cette loi doit couvrir cinq grands domaines : la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), la réduction de la consommation énergétique, le développement et le stockage des énergies renouvelables, la diversification du mix de production d'électricité, la rénovation énergétique des bâtiments et l'autonomie énergétique dans les outre-mer. Elle doit servir de cadre aux principales orientations de quatre documents réglementaires : la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), le plan national intégré en matière d'énergie et de climat (Pniec) et la stratégie de rénovation à long terme.

Or le Gouvernement n'a présenté aucun texte de programmation. Pire, il a dévoilé un projet de loi sur la souveraineté énergétique, dont le titre I^{er}, consacré à la programmation, a été retiré des consultations préalables le 17 janvier. Le 15 mars, le Premier ministre a annoncé le lancement d'une nouvelle consultation sur la PPE et la SNBC, et le 10 avril, le ministre de l'énergie a annoncé renoncer à légiférer sur la programmation, préférant passer par la voie réglementaire.

L'absence de loi quinquennale sur l'énergie pose une difficulté politique et juridique.

Le renoncement à légiférer pose problème au regard des engagements pris. La loi quinquennale sur l'énergie est issue du compromis en commission mixte paritaire (CMP) de la loi « Énergie-Climat » de 2019. C'est l'Assemblée nationale qui, saisie du texte en premier, l'a proposée. De son côté, le Sénat l'a fortement soutenue, en proposant l'intégration à son champ de la rénovation énergétique des bâtiments et l'autonomie énergétique dans les Outre-mer, dès 2019, puis de l'hydroélectricité et de l'hydrogène, en 2021, et du stockage, en 2023.

Le renoncement à légiférer pose problème au regard de l'application de la loi. L'article L. 100-1 A du code de l'énergie prévoit qu'une loi de programmation intervienne « à compter du 1^{er} juillet 2023, puis tous les cinq ans » et que les documents réglementaires soient « compatibles avec [ses] objectifs ». Par ailleurs, les articles L. 141-1 du code de l'énergie et L. 222-1 C du code de l'environnement prévoient que la PPE et la SNBC soient prises « dans les six mois suivant l'adoption de la loi ». Des outils très concrets – les appels d'offres, les comités régionaux, les zones d'accélération – doivent contribuer à l'atteinte des objectifs fixés par la loi de programmation. Sans ce texte, c'est toute la mécanique administrative qui est grippée.

Le renoncement à légiférer pose problème au regard du cadre européen. Actualisés lors de la loi « Énergie-Climat », nos objectifs énergétiques sont à jour du paquet « d'hiver » de 2016, et non du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » de 2021. Il faut donc intégrer les règlements – loi européenne sur le climat, ReFuelAviation, FuelEU Maritime notamment – et les directives – Énergies renouvelables, Efficacité énergétique notamment. Ces directives, qui prévoient des objectifs en matière d'énergies renouvelables, de carburants durables ou de consommation d'énergie, doivent être transposées, respectivement, d'ici à mai et octobre 2025.

Le renoncement à légiférer pose problème au regard des attentes soulevées. Depuis 2021, le Gouvernement a lancé une concertation publique, une concertation nationale, des groupes de travail. Plus de 30 000 contributions ont été reçues et 200 jeunes consultés. Les entreprises, les collectivités et les citoyens sont donc dans l'expectative. Dans sa délibération du 19 janvier, sur l'ancien projet de loi, le Conseil national de la transition écologique (CNTE) « demande la présentation d'un calendrier de travail sur l'élaboration de la programmation Énergie-Climat ». Dans son avis du 25 janvier, le Conseil supérieur de l'énergie (CSE) « regrette la suppression du titre programmatique qui aurait permis de fixer un cap indispensable à la réussite de la transition énergétique et climatique ». Quels que soient les acteurs, économiques ou environnementaux, il existe une forte attente pour légiférer.

Enfin, le renoncement à légiférer pose problème au regard des besoins identifiés. Afin de réussir la transition énergétique, les filières économiques ont besoin d'un cap stratégique clair, prévisible et légitime, pour réaliser leurs

investissements et mobiliser leurs financements. La filière nucléaire est demandeuse d'une assise législative, actant la construction de nouveaux réacteurs. C'est un point crucial pour nous, qui estimons que seule la loi peut offrir à la relance du nucléaire l'ambition politique et la protection juridique dont elle a besoin. Les filières renouvelables sont aussi demandeuses d'une loi, pour diversifier la production ou modérer la consommation. Nous partageons aussi ce point de vue : les objectifs proposés en matière d'hydroélectricité, de chaleur, de biogaz ou de biocarburants, souvent mésestimés, sont utiles pour diffuser la transition énergétique jusque dans les territoires ruraux. Quel que soit le secteur, nucléaire comme renouvelable, on constate une forte attente pour légiférer.

Enfin et surtout, le renoncement à légiférer pose un problème démocratique. Dans quelle démocratie, les grands choix de la Nation en matière d'énergie, au moment même où le pays doit procéder à une transition énergétique majeure qui va impacter le quotidien de tous nos concitoyens, ne sont-ils pas débattus au Parlement ?

Dans ce contexte, la proposition de loi propose une programmation ambitieuse et une simplification idoine.

La proposition de loi fixe une programmation énergétique ambitieuse.

L'article 1^{er} consacre les grands principes des systèmes électriques et gaziers, dont les participations de l'État dans les entreprises publiques - EDF et Engie -, la propriété publique de certains réseaux, ou encore la péréquation tarifaire en électricité et le prix de référence en gaz. Ces deux derniers dispositifs seraient consacrés pour la première fois dans la loi.

L'article 2 abroge la trajectoire de hausse de la composante carbone des taxes intérieures sur la consommation d'énergie. Le gel de ce dispositif annoncé en 2018 serait inscrit dans la loi.

L'article 3 vise à acter la relance du nucléaire, avec au moins 27 gigawatts (GW) de nouveau nucléaire, dont 14 EPR2 et 15 SMR (*Small Modular Reactors*). L'objectif est de cranter dans la loi, dès 2024 et *a minima*, le scénario « N03 » de Réseau de transport d'électricité (RTE), c'est-à-dire le plus nucléarisé. L'enjeu est de conserver un mix nucléaire, au moins aux deux tiers, en 2030, et majoritairement, en 2050. Six EPR2 supplémentaires sont même proposés pour couvrir les besoins en cas de réindustrialisation. Une version résolument moderne de l'énergie nucléaire est souhaitée avec, d'ici à 2030, des taux de décarbonation de 50 % pour le mix énergétique et de 90 % pour le mix électrique, de disponibilité des installations nucléaires de 75 % et de recours aux matières recyclées de 20 %. Un effort de recherche et d'innovation, en direction de la fermeture du cycle du combustible nucléaire, des réacteurs de troisième comme de quatrième génération, des projets de fission comme de fusion, est également inscrit.

L'article 4 consacre les différentes flexibilités, dont au moins 6,5 GW d'hydrogène, 1 GW de batteries et 4 mégatonnes de captage et de stockage du carbone d'ici à 2030. Pour la première fois, le développement des réseaux électriques serait inscrit dans la loi.

L'article 5 promeut les énergies renouvelables, avec au moins 29 GW pour l'hydroélectricité, 45 % de chaleur, 20 % de biogaz, et 50 térawattheures (TWh) de biocarburants d'ici à 2030 ou 2035.

Les articles 6 et 7 prévoient une baisse de 15 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) des carburants du secteur du transport et une part de 5,5 % de carburants de synthèse, aux côtés des biocarburants, d'ici à 2030.

Les articles 8 et 11 consacrent une réduction de 50 % des émissions de GES, hors agriculture et forêt, 30 % de la consommation finale totale et 45 % de la consommation primaire fossile, d'ici à 2030. Pour ce faire, et sous réserve de la sécurité d'approvisionnement, l'arrêt du recours aux centrales à charbon pour la production d'électricité est prévu d'ici à 2027.

L'article 9 accompagne la rénovation énergétique, avec 900 000 rénovations d'ampleur par an, soutenues par MaPrimeRénov', dès 2030, et 1 250 à 2 500 TWh d'économies d'énergie par an, soutenues par les certificats d'économies d'énergie (C2E), dès 2026.

En résumé, les évolutions proposées visent à augmenter la part des énergies sobres en carbone dans nos mix énergétique et électrique, à accompagner l'électrification des usages – par une augmentation de la production d'électricité à la fois nucléaire et renouvelable –, de soutenir les actions en faveur de la sobriété et de la rénovation énergétiques et de limiter *in fine* nos émissions de GES.

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – La proposition de loi poursuit aussi une simplification normative, qui doit faciliter la relance de la filière nucléaire et l'essor de celles renouvelables. L'évolution de notre consommation électrique d'ici à 2050, anticipée par RTE, suppose en effet un véritable coup d'accélérateur.

Une première série de mesures concerne l'énergie nucléaire.

L'article 14 modifie la loi « Nouveau nucléaire » de 2023, afin de prolonger ses dispositions de 20 à 27 ans, de faciliter l'implantation des SMR, en dehors des installations existantes, et d'allonger les concessions d'occupation du domaine maritime, de 30 à 50 ans.

L'article 15 modifie aussi cette loi pour appliquer, pour la première fois, au projet de réacteur expérimental de fusion Iter (réacteur thermonucléaire expérimental international), plusieurs dispositions : la dérogation à l'objectif « Zéro artificialisation nette » (ZAN), le bénéfice de la raison impérative d'intérêt public majeur (R2IPM) et la dérogation à la « loi Littoral ».

L'article 16 renforce les sanctions à l'encontre des intrusions dans les installations nucléaires.

La deuxième série de mesures de simplification porte sur les collectivités territoriales.

L'article 17 étend les sociétés locales de production d'énergies renouvelables aux projets d'hydrogène soutenus par appels d'offres.

L'article 18 élargit la contribution au partage territorial de la valeur, dont les communes et leurs groupements doivent bénéficier sur chaque appel d'offres d'électricité ou de gaz renouvelables, aux projets d'éolien en mer et d'hydrogène soutenus par appels d'offres.

La troisième série de mesures a trait aux énergies renouvelables.

L'article 19 applique le critère du bilan carbone, prévu pour réduire les émissions de GES, mais aussi soutenir les industriels français et européens, aux projets d'hydroélectricité soutenus par guichets ouverts.

L'article 20 facilite la dérogation aux débits réservés et les augmentations de puissance pour les installations hydroélectriques.

L'article 21 prévoit d'autoriser, à titre expérimental, et pour les concessions hydroélectriques échues, le passage du régime des concessions vers celui des autorisations, afin de sortir enfin du contentieux européen qui obère les perspectives de la filière hydroélectrique depuis vingt ans.

L'article 22 renforce les sanctions contre les projets alibis en matière d'agrivoltaïsme.

Une dernière série de mesures concerne la protection des consommateurs.

L'article 23 dote la Commission de régulation de l'énergie (CRE) de compétences pour surveiller les contrats de long terme en électricité et en gaz renouvelables - *Power Purchase Agreements* (PPA) - et favoriser l'essor des installations d'hydrogène, d'une part, et de captage et de stockage du carbone, d'autre part.

L'article 24 encadre la définition des offres, la modification des contrats et l'information des consommateurs, et complète le comparateur d'offres du Médiateur national de l'énergie (MNE).

Malgré les délais de préparation très resserrés, nous avons soumis la proposition de loi à un cycle d'auditions très dense, qui nous a permis d'entendre une trentaine de personnalités issues d'une vingtaine d'organismes.

Nous avons auditionné les acteurs économiques intéressés : la filière nucléaire - dont le groupe EDF -, la filière hydrogène, les grands secteurs énergétiques - dont l'électricité, le gaz et le pétrole - ou les différentes filières renouvelables - dont l'hydroélectricité, la chaleur, le biogaz et les

biocarburants. Nous avons aussi échangé avec les acteurs institutionnels : la CRE, le MNE, RTE et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR).

Enfin, nous avons entendu le Gouvernement : le cabinet du ministre de l'énergie et la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

Nous retenons de nos auditions que le principe de la proposition de loi recueille un accueil très positif, unanime, parmi les acteurs économiques et institutionnels ainsi auditionnés, avec une écoute attentive de la part du Gouvernement, à ce stade.

S'agissant de la filière nucléaire, le groupe EDF a indiqué, pour la première tranche, que « *la première étape de 9,9 GW, correspondant en puissance à trois paires d'EPR2, est bien alignée avec le programme industriel engagé par EDF* » et, pour les autres tranches, que « *la construction de nouveaux réacteurs supplémentaires sera nécessaire pour remplacer progressivement les réacteurs actuellement en fonctionnement, comme le prévoit la proposition de loi* ». De son côté, la Société française d'énergie nucléaire (Sfen) a estimé « *important d'inscrire dans une loi énergétique* » non seulement « *un socle programmatique visant à la construction de six réacteurs EPR, totalisant environ 10 GW de capacité installée* », mais aussi « *la proposition proche de ce qui est développé dans cette proposition de loi [soit] la mise en service d'une nouvelle capacité d'au moins 25 GW de production nucléaire d'ici 2050* ». Quant à RTE, il a précisé que le texte « *semble se rapprocher des hypothèses de construction du scénario N03* ».

S'agissant des filières renouvelables, si plusieurs acteurs ont regretté les conditions fixées par la proposition de loi en matière d'éolien en mer, les objectifs proposés pour l'hydroélectricité, de chaleur, de biogaz et de biocarburants ont été accueillis très favorablement.

Du côté de l'hydrogène, nucléaire ou renouvelable, l'inscription d'un objectif de 6,5 GW d'ici à 2030 et la transposition d'une dérogation favorable à l'hydrogène nucléaire, ont été fortement saluées.

Enfin, la CRE et le MNE ont accueilli très positivement les mesures de régulation et de protection proposées, tout en suggérant des compléments.

Pour autant, la proposition de loi nécessite quelques ajustements ponctuels, pour lesquels nous avons déposé 11 amendements.

En premier lieu, nous voulons consolider les objectifs fixés en matière d'énergie nucléaire. D'une part, nous proposons de fixer l'objectif de recours à des matières recyclées à 10 % d'ici à 2030, et 20 % d'ici à 2040. D'autre part, nous voulons préciser que l'objectif de disponibilité des installations nucléaires s'apprécie en moyenne. Enfin, nous entendons spécifier que l'objectif de réduction des coûts des réseaux d'électricité concerne ceux unitaires.

En deuxième lieu, nous souhaitons renforcer les objectifs envisagés en matière d'énergies renouvelables. Tout d'abord, nous voulons ajouter, pour l'hydrolien, un objectif de 1 GW, d'ici à 2030, et de 5 GW, d'ici à 2050. Par ailleurs, nous entendons distinguer l'objectif de 297 TWh pour la chaleur, de celui de 2 TWh pour le froid, en 2030. Enfin, nous voulons appliquer aux stations de transfert d'énergie par pompage (Step) un objectif global de 6,7 GW, en 2035.

En troisième lieu, nous souhaitons conforter certaines mesures de simplification. Ainsi, nous voulons appliquer l'allongement, de 20 à 27 ans, des mesures de simplification prévues pour les réacteurs nucléaires, aux installations d'entreposage liées. Plus encore, nous entendons prévoir que l'existence d'une menace sur la sécurité d'approvisionnement permette un recours, strictement encadré, aux centrales à charbon après 2027. Enfin, nous voulons mieux intégrer les technologies de captage et de stockage du carbone, dans la prochaine loi de programmation.

En quatrième et dernier lieu, nous souhaitons compléter les mesures de régulation et de protection. Tout d'abord, nous voulons donner à la CRE une base légale pour la détermination du prix de référence du gaz. De plus, nous entendons décliner, sur un plan plus opérationnel, les compétences attribuées à la CRE en matière d'hydrogène et de captage et de stockage du carbone. Enfin, nous souhaitons compléter les mesures de protection des consommateurs en intégrant, à l'initiative de la CRE et du MNE, des compléments sur les types d'offres, la présentation des offres, la comparaison des factures ou encore la proposition d'échéanciers.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Voici le périmètre de la proposition de loi que je vous propose de retenir, au titre de l'article 45 de la Constitution.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives aux objectifs de la politique énergétique figurant aux articles L. 100-2, L. 100-3 et L. 100-4 du code de l'énergie, ainsi qu'au contenu de la loi quinquennale sur l'énergie, mentionnée à l'article L. 100-1 A du même code, et de la programmation pluriannuelle de l'énergie, mentionnée aux articles L. 141-1, L. 141-2 et L. 141-4 du même code ; aux dispositions spécifiques sur les biocarburants, mentionnés aux articles L. 641-1 et L. 661-1-1 du code de l'énergie, et les centrales à charbon, mentionnées à l'article L. 311-5-3 du même code et dans l'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 ; à l'adaptation de la loi « Nouveau nucléaire » du 22 juin 2023, ainsi qu'aux sanctions applicables en cas d'intrusion dans les installations nucléaires, mentionnées aux articles L. 1333-13-12, L. 1333-13-13, L. 1333-13-14, L. 1333-13-15 et L. 1333-13-18 du code de la défense ; à l'adaptation des sociétés locales de production d'énergie ou d'hydrogène renouvelables, mentionnées aux articles L. 2253-1, L. 3231-6 et L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales, et de la contribution au partage territorial de la valeur, prévue aux articles L. 314-41 et L. 446-59 du code de l'énergie ; à l'adaptation du bilan carbone, prévu aux articles L. 314-1 A et

L. 446-1 du code de l'énergie, de l'augmentation de puissance, mentionnée à l'article L. 511-6-2 du même code, de la dérogation aux débits réservés, mentionnée au VI de l'article L. 214-18 du code de l'environnement, et des contrôles des installations agrivoltaïques, définis à l'article 461-1 du code de l'urbanisme, ainsi qu'à l'expérimentation du passage, pour les concessions hydroélectriques, du régime des installations concédées vers celui des installations autorisées ; aux compétences de la CRE en matière de contrats de long terme, mentionnés aux articles L. 333-1 et L. 443-1 du code de l'énergie, ainsi qu'en matière d'hydrogène, mentionné notamment à l'article L. 131-2-1 du même code, et de captage, transport et stockage du dioxyde de carbone ; à l'adaptation de la protection des consommateurs d'électricité, mentionnée notamment à l'article L. 332-2 du code de l'énergie et L. 224-10 du code de la consommation, ainsi que du comparateur d'offres, mentionné à l'article L. 122-3 du code de l'énergie.

Il en est ainsi décidé.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Je remercie nos deux rapporteurs qui ont travaillé dans un temps contraint. Je salue la présence parmi nous du rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, M. Didier Mandelli.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable s'est saisie pour avis de ce texte sur l'énergie, estimant important d'y intégrer le volet relatif aux énergies renouvelables. N'ayant été désigné rapporteur pour avis que la semaine dernière, je me suis limité à deux auditions, mais nous avons déjà beaucoup travaillé sur le sujet lors du débat sur la loi « Aper » du 13 mars 2023.

Au travers de trois amendements, nous proposons de refixer des objectifs compris dans le cadre des engagements français au niveau européen, mais également dans la SNBC et dans tous les textes examinés par le Sénat. J'ai échangé avec les rapporteurs de votre commission pour aboutir à des positions communes.

M. Fabien Gay. – Je suis très partagé. Je remercie l'auteur de la proposition de loi d'avoir déposé ce texte, mais la réalité, c'est la défaillance claire du Gouvernement. Je ne me satisfais pas de la réponse de Roland Lescure, qui estime que le Gouvernement est dans l'incapacité de proposer une loi de programmation pluriannuelle de l'énergie, faute de majorité à l'Assemblée nationale.

Il est en train de dessaisir totalement le Parlement. Nous ne sommes pas responsables de l'absence de majorité stable – ou de majorité d'idées – sur chaque texte. Cela signifie-t-il que durant trois ans, jusqu'à la fin du quinquennat, nous ne voterons pas de texte fondamental ? On est en train de nous soumettre, projet de loi après projet de loi, des volets sur des projets

quasi inutiles. Je suis membre de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi de simplification de la vie économique et je puis vous dire que, hier, on a découpé la moitié du texte, alors qu'il ne comportait déjà pas grand-chose... Et on nous dit qu'il faudra déjà y revenir l'année prochaine ! Tout cela participe d'un dégoût et d'un rejet de la politique.

On devrait s'interroger : dessaisir le Parlement de sujets centraux - maintenant la politique énergétique, ensuite le logement... - conduira au pire.

Nous échangerons sur le fond du texte en séance publique. Je partage certaines positions tandis que d'autres sont en débat. Le Gouvernement est défaillant. La droite sénatoriale est dans son rôle, et émet des propositions reposant sur le travail de fond, sérieux, que notre collègue Daniel Gremillet réalise depuis plusieurs années.

Nous devons demander des comptes au Gouvernement en séance publique et ne pas nous satisfaire de cette situation.

M. Yannick Jadot. - Nous débattons du fond et de la stratégie du tout nucléaire proposée au moment du débat sur les différents articles, et notamment en séance publique.

Je suis d'accord avec les rapporteurs, les auteurs de la proposition de loi et notre collègue Fabien Gay sur le scandale que représente l'attitude du Gouvernement, unanimement critiquée.

Le dernier rapport du Haut Conseil pour le climat (HCC), qui s'adresse directement au Premier ministre, estime que cette défaillance sur l'ensemble du paquet « Climat-Énergie » à produire la loi casse profondément l'ambition climatique de notre pays.

Je ne vous cache pas que je suis plus proche de la proposition de loi de l'Assemblée nationale que de celle-ci, mais nous nous associons au signal politique fort du Sénat contre la désinvolture et le mépris du Gouvernement envers le Parlement.

Mme Micheline Jacques. - Merci de cette belle initiative et d'avoir pensé aux territoires d'Outre-mer, à travers les zones non interconnectées au réseau dit « métropolitain » continental (ZNI).

La stratégie de verdissement du groupe EDF consiste à remplacer le gazole par des biocarburants ; or ces territoires ne sont pas en mesure de fabriquer ces biocarburants. L'autonomie en 2050 risque d'être compromise dans ces territoires. La réduction des GES avec l'approvisionnement risque aussi d'être compromise.

Je déplore que l'utilisation du solaire reste très limitée. Le groupe EDF n'est pas dans la logique de racheter de l'énergie solaire, alors que cela pourrait être un véritable vecteur de développement économique, notamment par l'agrivoltaïsme.

Nous devons conserver un équilibre : l'énergie solaire a aussi ses limites et impose une production qui permet d'ajuster en cas de baisse.

Concernant MaPrimeRénov', le diagnostic de performance énergétique (DPE) hexagonal ne peut être adapté aux territoires ultramarins. La Guadeloupe, habilitée, a réalisé un DPE, mais celui-ci n'est pas reconnu et elle ne peut pas profiter du dispositif MaPrimeRénov'.

Une source d'énergie est souvent oubliée, à savoir l'incinération des déchets. Dans ces petits territoires, elle permet d'apporter deux solutions : l'élimination des déchets et la production d'énergie vertueuse.

Mme Sophie Primas. – Le groupe Les Républicains s'associe aux propos de nos collègues Fabien Gay et Yannick Jadot sur le mépris du Gouvernement envers le Parlement, grave entrave aux principes démocratiques et parlementaires. Au Sénat, nous sommes constitutionnellement les ambassadeurs du compromis, notamment en CMP : nous affirmons des lignes rouges, faisons des concessions, et trouvons des accords avec l'Assemblée nationale – et en réalité avec le Gouvernement.

Ne plus pouvoir nous appuyer sur la confiance des parlementaires envers le Gouvernement, à long terme, qui repose sur la prise en considération de nos négociations lors des CMP, est le pire dévoiement. Nous en tirerons les conséquences. Ce n'est pas la première fois. Nous l'avons vu avec les décrets sur le « ZAN » contraires à l'esprit des accords passés ; on le voit ici sur le secteur énergétique... Devons-nous encore nous fier aux accords conclus lors des CMP ? Le problème devient prégnant, et c'est extrêmement grave pour notre démocratie.

Mme Martine Berthet. – Je félicite notre collègue Daniel Gremillet de ce texte très exhaustif. Tout y est : les attentes, le nucléaire, l'hydrogène, hydroélectricité, les contrats de long terme – sur lesquels il y a un besoin de surveillance –, le lien avec les collectivités locales. Merci pour ce formidable travail et merci aux rapporteurs.

M. Henri Cabanel. – Au nom du groupe Rassemblement démocratique et social européen (RDSE), je partage les propos précédents et dénonce ce déni de démocratie. Nous ne comprenons pas la manière d'agir du Gouvernement. Cette loi de programmation pluriannuelle de l'énergie aurait dû être déposée avant celle d'accélération des énergies renouvelables, avant la loi de relance du nucléaire, et c'est tout l'inverse qui s'est produit. Nous remercions les auteurs de ce texte et les rapporteurs qui, au moins, nous permettent de débattre.

M. Daniel Gremillet, auteur de la proposition de loi. – Effectivement, quelles que soient nos sensibilités, nous avons demandé, depuis plusieurs années, d'examiner d'abord une PPE avant d'en décliner les conséquences.

Force est de constater que la loi n'est pas respectée. Le Sénat a introduit la notion de débat parlementaire sur l'énergie, reprise par la CMP. Nous avons un an de retard par rapport aux exigences de la loi à l'égard du Parlement - c'est grave.

Je me suis permis de déposer ce texte pour plusieurs raisons. On ne peut pas rester dans le vide. On ne peut affirmer, durant la COP28, que la France va sortir des énergies fossiles sans avoir de feuille de route sur les énergies pilotables et renouvelables.

Ensuite, l'énergie suppose du temps long. Toutes les décisions, y compris pour les énergies renouvelables, sont concrétisées plusieurs années après. Pour le nucléaire, il faut un délai de 12 à 15 ans entre la décision et la production.

Enfin, ce texte vise aussi à envoyer des signaux à l'économie : aucun industriel ne se lancera dans la production d'éoliennes ou de panneaux photovoltaïques si l'on n'affiche pas la couleur ; alors, il n'y aura pas de décarbonation.

Je remercie la présidente Dominique Estrosi Sassone d'avoir permis d'évoquer les économies d'énergie au travers de la rénovation énergétique.

Vous ne donnerez pas envie à des jeunes de relever le défi de la recherche et de l'innovation, y compris sur le nouveau nucléaire et l'hydrogène. Il y a un débat sur l'hydrogène. Souvenez-vous pour l'électricité : si les collectivités territoriales n'avaient pas été au rendez-vous, aurait-on autant de voitures électriques ? Quatre collectivités territoriales sont engagées dans l'hydrogène, et les premières motrices seront livrées en 2025.

Ce texte vise à ce que le Sénat, exclu du débat - comme l'Assemblée nationale - puisse s'emparer du sujet et envoyer des signaux forts sur la trajectoire de production énergétique pilotable et renouvelable, sur l'investissement industriel, la recherche et l'innovation, et des signaux forts pour la jeunesse. Il nous faut retrouver une certaine forme d'indépendance de production énergétique sur l'ensemble du territoire.

M. Alain Cadec, rapporteur. - Je partage les propos de nos collègues Yannick Jadot, Fabien Gay, Henri Cabanel et de la présidente Sophie Primas : le Gouvernement méprise le Parlement, qui est obligé de se substituer au Gouvernement pour simplement faire respecter la loi. Je remercie notre collègue Daniel Gremillet pour tout le travail réalisé, en vue d'atteindre une indépendance énergétique.

M. Patrick Chauvet, rapporteur. - Je salue le travail de notre collègue Daniel Gremillet et sa détermination sur ce sujet.

Les acteurs de l'énergie, durant nos auditions, étaient unanimement favorables à cette proposition de loi. Je suis toujours optimiste, le Gouvernement, en l'espèce le cabinet du ministre de l'énergie, semble ouvert à la discussion, même si nous avons eu un accueil des services du ministère

plus que froid, c'est-à-dire de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC). Notre travail ne suffit pas, il faut pouvoir faire vivre cette proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Motion

M. Franck Montaugé. – L'urgence écologique et climatique est au fondement du code de l'énergie, dont l'article L. 100-1 A prévoit des objectifs précis.

Le Gouvernement a effectivement rejeté le débat à l'Assemblée nationale. Le ministre Roland Lescure, auditionné devant la commission d'enquête du Sénat sur la production, la consommation et le prix de l'électricité aux horizons 2035 et 2050, l'a confirmé, car le Gouvernement craint un rejet immédiat du texte. Le groupe Socialistes, écologistes et républicains (SER) estime que c'est un déni de la loi, un déni de démocratie, et un contournement inacceptable de la représentation nationale sur un sujet majeur.

Ce texte a une forme de légitimité, une raison d'être fondée. Je tiens à saluer le travail de l'auteur et des rapporteurs sur un texte très dense. Mais, à nos yeux, cette proposition de loi ne répond que partiellement aux objectifs de programmation « Énergie-Climat » du code de l'énergie. La plupart de ces objectifs sont abordés dans le texte, sauf un : la programmation des moyens financiers nécessaires à l'atteinte de ces objectifs.

Cette proposition de loi n'a pas donné lieu à une étude d'impact qui aurait permis de quantifier les objectifs, en cohérence les uns par rapport aux autres. Certes, il appartient au Gouvernement de produire ces données pour réaliser cette étude d'impact et les soumettre au Conseil d'État. Le contexte actuel n'est pas optimal pour légiférer.

Ce texte émet des propositions sur les prix de l'électricité. Si j'en comprends l'intention, en tant que président de la commission d'enquête précitée, nous aurions pu attendre le 5 juillet prochain pour disposer de ses recommandations. Nous vous proposons d'adopter cette motion COM-1 rectifiée de renvoi à la commission pour réaliser un travail plus approfondi, tout en reconnaissant bien entendu le travail réalisé par les auteurs et les rapporteurs. Si cette motion est rejetée, nous participerons cependant constructivement au débat en séance.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Tous les travaux sénatoriaux sont utiles, quels qu'ils soient, et complémentaires.

Je rappellerai quelques éléments de contexte. Le calendrier, peu confortable, n'est pas le fait de l'auteur de la proposition de loi, notre collègue

Daniel Gremillet, ou de nous-mêmes en tant que rapporteurs. Nous ne traitons pas des prix...

M. Franck Montaugé. – Un peu quand même !

M. Alain Cadec, rapporteur. – Pas en tant que tels, mais à la marge. Nous évoquons, certes, la protection du consommateur, mais pas la régulation du marché de l'électricité qui se substituera à l'accès régulé à l'énergie nucléaire historique (Arenh).

Le contenu de ce texte peut être dense, mais n'a rien d'inédit, tant sur le volet programmation que sur le volet simplification. Certaines des mesures proposées ont déjà été adoptées par notre commission dans des textes précédents.

À l'inverse, adopter votre motion nous priverait d'un débat en séance publique dont nous avons absolument besoin. Chaque groupe doit exprimer ses positions et présenter ses amendements. Avis défavorable à cette motion.

La motion COM-1 rectifiée n'est pas adoptée.

Article 1^{er}

M. Alain Cadec, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-10.

L'amendement COM-10 est adopté.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-11 rectifié : notre demande de correction a été validée par son auteur.

L'amendement COM-11 rectifié est adopté.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Notre amendement COM-34 de précision rédactionnelle modifie l'article 1^{er} relatif aux grands principes du système énergétique. Il vise à faire référence au dispositif du prix repère de vente du gaz naturel développé par la CRE, sans mentionner les textes financiers, par nature instables. Ce faisant, il confère une base légale à cette mission de la CRE, qui l'exerce actuellement sur la seule base de son règlement intérieur. C'est une avancée pour protéger les consommateurs de gaz. La CRE est favorable à cette évolution.

M. Franck Montaugé. – Je comprends l'intention, mais quelles en seront les conséquences ? La formation des prix prendra-t-elle en compte le prix repère ?

M. Alain Cadec, rapporteur. – Il n'y a aucune conséquence. Nous inscrivons dans la loi un dispositif qui est déjà appliqué.

M. Franck Montaugé. – On lui donne ainsi plus de force. Cela peut-il ensuite donner lieu à interprétation ?

M. Alain Cadec, rapporteur. – Je ne le pense pas.

M. Fabien Gay. – La proposition de loi ne peut embrasser tous les sujets, et c'est normal. Que ce soit sur le gaz ou sur l'électricité, nous avons besoin du contrat post-Arenh, qui aura des conséquences sur la tarification et la construction du tarif réglementé de vente d'électricité (TRVE) - que je conteste - et sur la question gazière. Actuellement, c'est déjà la CRE qui fixe le prix. Selon moi, cet amendement ne change rien ; adoptons-le ! Mais il faudra revenir sur le sujet du prix.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Cela prouve qu'il n'y a pas de porosité entre la commission d'enquête et cette proposition de loi.

L'amendement COM-34 est adopté.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-12 rectifié, compte tenu des corrections apportées.

L'amendement COM-12 rectifié est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

M. Yannick Jadot. – L'amendement COM-16 vise à supprimer l'article 3. La PPE fixe des objectifs sur dix ans avec des plans quinquennaux révisables tous les cinq ans. Cette proposition de loi évoque des objectifs supérieurs à dix ans en prévoyant la construction de réacteurs nucléaires. Prévoir une quinzaine d'EPR et une vingtaine de SMR sans étude d'impact nous fait rentrer dans un brouillard budgétaire et énergétique absolu... C'est pourquoi nous nous opposerons à cette proposition de loi.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Retrait ou, à défaut, avis défavorable.

La relance du nucléaire a tout à fait sa place dans une loi de programmation énergétique. Par ailleurs, les dispositions de la proposition de loi ont toutes fait l'objet d'une évaluation préalable, notamment dans le cadre de l'ancien projet de loi sur la souveraineté énergétique, et ont déjà été adoptées par notre commission dans des textes précédents. Enfin, ces dispositions vont bien au-delà du seul objectif de production nucléaire.

L'amendement COM-16 n'est pas adopté.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-8 rectifié ter.

L'amendement COM-8 rectifié ter est adopté.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Je vous propose d’adopter notre amendement COM-35. Retrait ou, à défaut, avis défavorable aux amendements COM-6 rectifié *bis* et COM-27 rectifié *bis*.

L'amendement COM-35 est adopté. En conséquence, les amendements COM-6 rectifié bis et COM-27 rectifié bis deviennent sans objet.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4

M. Alain Cadec, rapporteur. – Retrait, sinon avis défavorable à l’amendement COM-13.

L'amendement COM-13 n'est pas adopté.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Notre amendement COM-36 de précision rédactionnelle modifie l’article 4 afférent aux flexibilités de toute nature.

L'amendement COM-36 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 4

M. Alain Cadec, rapporteur. – L’amendement COM-7 rectifié *bis* vise à ajouter un objectif de capacités installées de production pour l’énergie hydrolienne avant les objectifs en matière d’énergies renouvelables mentionnées à l’article 5. L’énergie hydrolienne est une technologie d’avenir qui doit être promue ; or aucun objectif programmatique propre ne figure dans ce domaine. Je partage, sur le fond, l’amendement proposé, mais notre amendement COM-37 de précision rédactionnelle prévoit un objectif plus ambitieux, avec 5 GW de capacités installées en 2050, contre 2,5 GW en 2040 pour cet amendement. Retrait, sinon avis défavorable.

M. Guislain Cambier. – Il est donc satisfait, je le retire.

L'amendement COM-7 rectifié bis est retiré.

Article 5

M. Alain Cadec, rapporteur. – Notre amendement COM-37 de précision rédactionnelle complète les objectifs en matière d’énergies renouvelables sur trois points. Il prévoit de mieux dissocier la production de chaleur renouvelable de celle de froid renouvelable, en introduisant des objectifs de niveaux de production propres de respectivement 297 et 2 TWh d’ici à 2030. Il précise que l’objectif de capacités installées de production pour les Step, de 1,7 GW en 2035, est additionnel. Enfin, il ajoute un objectif de

capacités installées de production pour les hydroliennes, de 1 GW d'ici à 2030 et 5 GW d'ici à 2050. Cet amendement a fait l'objet d'échanges avec le Syndicat des énergies renouvelables (SER), France Hydroélectricité (FH) et la Fédération des services énergie environnement (Fedene).

L'amendement COM-37 est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-50 vise à ajouter un objectif de capacités installées de production d'énergie solaire d'au moins 50 GW à l'horizon 2030.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Avis favorable.

L'amendement COM-50 est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-51 tend à privilégier le *repowering* pour le développement de l'éolien terrestre afin d'augmenter la capacité et de profiter des dernières innovations technologiques pour les parcs installés depuis plus de vingt ans et qui sont en renouvellement.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Avis favorable.

L'amendement COM-51 est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-52 vise à favoriser le développement de l'énergie hydrolienne qui a un potentiel de 3 à 5 GW, essentiellement dans l'Ouest du pays.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Cet amendement vise à introduire un objectif de capacités installées de production en matière d'énergie hydrolienne. Cet objectif, sans chiffrage, est moins ambitieux et moins précis que notre amendement COM-37 de précision rédactionnelle que nous avons adopté. Retrait, à défaut avis défavorable.

L'amendement COM-52 n'est pas adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 6 et 7

Les articles 6 et 7 sont successivement adoptés sans modification.

Après l'article 7

L'amendement COM-31 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-32.

L'amendement COM-32 n'est pas adopté.

Article 8

M. Alain Cadec, rapporteur. – L'amendement COM-9 rectifié vise à préciser que l'interdiction des centrales de production d'électricité à partir de charbon dès 2027 intervient sous réserve des projets de reconversion de ces centrales vers des combustibles bas-carbone.

C'est une exigence intéressante, qui permet de rappeler la nécessité de décarboner les sites de production d'énergie fossile ; celle d'offrir un avenir aux salariés touchés par les fermetures de tels sites, et surtout, la nécessité pour l'État de respecter ses engagements en la matière. Un ajustement rédactionnel a été accepté par l'auteur. Avis favorable.

M. Fabien Gay. – Lors de la loi « Énergie-Climat » de 2019, j'avais voté pour la fermeture des centrales à charbon à deux conditions : que les territoires concernés soient consultés et puissent travailler sur la reconversion industrielle ; ensuite, que les salariés ne paient pas les pots cassés. Le projet de transformation Ecocombust de la centrale de Cordemais tient la route. Or les pouvoirs publics ont dit tantôt oui, tantôt non, avant de décaler la décision en juin prochain. Les élus se mobilisent, notamment notre collègue Philippe Grosvalet. Envoyons un message fort pour débattre avec le ministre Roland Lescure. Il doit se prononcer. Ce projet est un projet de transition écologique, porté par les syndicats et notamment la Confédération générale du travail (CGT), majoritaire, et par les salariés. Je suis favorable à la fermeture des centrales à charbon, hormis celle-ci en raison de ce projet qui tient la route. Notre collègue Ronan Dantec était avec nous pour défendre les salariés.

M. Philippe Grosvalet. – Je défends ce projet, comme je l'ai fait en tant que président du département. Ce projet original est aussi défendu par la direction de l'usine, les salariés, mais pas par le groupe EDF, dont l'État est actionnaire... Il faut l'appui de toutes les organisations pour faire de ce dossier un symbole de la transition écologique : on quitterait le charbon. Comme il n'y a pas de nucléaire dans l'Ouest, ce projet permet de répondre aux pics de consommation. Il est important pour la production, la transition et l'emploi.

Malgré les interventions du ministre, nous craignons qu'on n'enterre ce projet, qui est une chance pour notre territoire.

M. Franck Montaugé. – Nous soutenons cet amendement. Concernant les critères sociaux et territoriaux du groupe Communiste, républicain, citoyen et écologiste – Kanaky (CRCE-K), j'ajoute que le destin de l'école nationale des métiers de Saint-Étienne-de-Montluc est lié à l'avenir de la centrale de Cordemais. Nous devons l'intégrer dans la loi.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Nous partageons cet avis.

L'amendement COM-9 rectifié est adopté.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – À l'unanimité !

M. Alain Cadec, rapporteur. – Notre amendement COM-38 de précision rédactionnelle tend à préférer l'exigence d'une « menace » pesant sur la sécurité d'approvisionnement plutôt que d'une « menace grave » pour déroger exceptionnellement à l'interdiction du recours aux installations de production d'électricité à partir de charbon après 2027, dans un souci de sécurité d'approvisionnement et de coordination juridique.

D'une part, le décret mentionné à l'article 36 de la loi « Pouvoir d'achat », du 22 août 2022, fait référence à une menace sur la sécurité d'approvisionnement, ce qui a été admis par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022. D'autre part, c'est également le terme choisi à l'article 20 de cette proposition de loi, s'agissant de la dérogation aux débits réservés et des augmentations de puissance pour les installations hydrauliques. Cet amendement a fait l'objet d'échanges avec le groupe EDF.

L'amendement COM-38 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

L'amendement rédactionnel COM-39 est adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10

M. Alain Cadec, rapporteur. – L'amendement COM-28 rectifié *ter* vise à modifier l'objectif relatif au mix renouvelable, dès 2030, et autonome, dès 2050, des ZNI. Il préfère l'expression « tendre vers » à « parvenir » dans la rédaction de cet objectif. Avis favorable.

M. Yannick Jadot. – C'est plus que rédactionnel. C'est politique !

M. Alain Cadec, rapporteur. – De la politique rédactionnelle.

M. Yannick Jadot. – De la rédaction politique...

*L'amendement COM-28 rectifié *ter* est adopté.*

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11

M. Alain Cadec, rapporteur. – Retrait ou, à défaut, avis défavorable à l'amendement COM-46.

M. Yannick Jadot. – Nous sommes là pour dire qu'il faut respecter la loi. Or le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » est bien une loi européenne.

L'amendement COM-46 n'est pas adopté.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Notre amendement COM-40 de précision rédactionnelle ajuste l'objectif de réduction des émissions de GES mentionné à l'article 11.

M. Franck Montaugé. – Cet amendement constitue une sorte de compensation à l'augmentation de 40 à 50 % du taux de réduction des émissions de GES. Écrire « *tendre vers* » plutôt que « *réduire* » relativise considérablement l'objectif...

M. Alain Cadec, rapporteur. – C'est une proposition du Gouvernement, qui, malgré nos critiques, fait parfois des propositions pertinentes...

L'amendement COM-40 est adopté.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

M. Alain Cadec, rapporteur. – Notre amendement COM-45 de précision rédactionnelle complète l'article 12, qui fixe le contenu de la prochaine loi quinquennale sur l'énergie. Il permet de préciser la périodicité des objectifs de déploiement des dispositifs de captage et de stockage du dioxyde de carbone.

L'amendement COM-45 est adopté.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 13

M. Alain Cadec, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-17.

L'amendement COM-17 n'est pas adopté.

L'article 13 est adopté sans modification.

Article 14

M. Yannick Jadot. – L'amendement COM-18 vise à supprimer l'article 14. Je souhaiterais revenir sur un point. Vous voulez réduire l'objectif en 2030 de 55 à 50 %. Malheureusement, c'est cohérent avec l'idée que les grands investissements énergétiques n'aboutiront qu'en 2040. Mais du point de vue scientifique et climatique, ce n'est pas sérieux.

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Avis défavorable.

L'amendement COM-18 n'est pas adopté.

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Notre amendement COM-41 de coordination juridique prévoit d'appliquer aux projets d'installation d'entreposage de combustibles nucléaires la même durée de 27 ans que celle qui est proposée pour les projets de réacteurs électronucléaires, dont les petits réacteurs modulaires.

L'amendement COM-41 est adopté.

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 15

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-19.

L'amendement COM-19 n'est pas adopté.

L'article 15 est adopté sans modification.

Article 16

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-20.

L'amendement COM-20 n'est pas adopté.

L'article 16 est adopté sans modification.

Article 17

L'article 17 est adopté sans modification.

Après l'article 17

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – L'amendement COM-22 vise à renforcer les possibilités de délégation entre les collectivités, leurs groupements et les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE). Avis favorable.

L'amendement COM-22 est adopté et devient article additionnel.

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-30.

L'amendement COM-30 n'est pas adopté.

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-33.

L'amendement COM-33 n'est pas adopté.

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-29.

L'amendement COM-29 n'est pas adopté.

Article 18

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-15.

L'amendement COM-15 n'est pas adopté.

L'article 18 est adopté sans modification.

Après l'article 18

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-24 rectifié bis.

L'amendement COM-24 rectifié bis n'est pas adopté.

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Retrait, sinon avis défavorable à l'amendement COM-25 rectifié bis.

L'amendement COM-25 rectifié bis n'est pas adopté.

L'amendement COM-26 rectifié bis est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-23 rectifié bis.

L'amendement COM-23 rectifié bis n'est pas adopté.

Article 19

L'article 19 est adopté sans modification.

Article 20

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-47.

L'amendement COM-47 n'est pas adopté.

L'article 20 est adopté sans modification.

Articles 21 et 22

Les articles 21 et 22 sont successivement adoptés sans modification.

Article 23

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Notre amendement COM-42 de coordination vise à tirer les conséquences des nouvelles compétences confiées par l'article 23 à la CRE en matière d'hydrogène ainsi que de captage, de transport et de stockage du dioxyde de carbone. Il fixe des modalités d'application très concrètes en matière de mission, de contrôle ou de sanction, sur le même modèle que la régulation applicable aux réseaux d'électricité et de gaz.

M. Franck Montaugé. – Est-ce la CRE qui a proposé cette rédaction ?

M. Alain Cadec, rapporteur. – Sur le principe, oui. Nous avons été surpris par l'enthousiasme de la CRE...

L'amendement COM-42 est adopté.

L'article 23 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 24

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Notre amendement COM-43 de coordination renforce la protection des consommateurs d'électricité, suivant les recommandations de la CRE ou du MNE.

L'amendement COM-43 est adopté.

L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Avant l'article 25

L'amendement COM-44 est adopté et devient article additionnel.

Article 25

L'article 25 est adopté sans modification.

Intitulé de la proposition de loi

L'intitulé de la proposition de loi est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Daniel Gremillet. – Je remercie les trois rapporteurs qui ont réalisé un travail qui ne dénature pas cette proposition de loi, ainsi que tous les sénateurs présents. Nous en débattons lors de la séance publique.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Tous les sénateurs seront satisfaits de débattre de ce sujet essentiel et important.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Dans la sérénité !

Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

Motion			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MONTAUGÉ	1 rect.	Motion tendant au renvoi en commission de la proposition de loi	Rejeté
Article 1^{er}			
M. CHAIZE	10	Mention des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE) parmi les grands principes du système électrique définis à l'article 1 ^{er} de la proposition de loi	Adopté
M. CHAIZE	11 rect.	Renvoi à l'article L. 322-4 du code de l'énergie s'agissant de la propriété publique des réseaux de distribution d'électricité mentionnée à l'article 1 ^{er} de la proposition de loi	Adopté
M. CADEC, rapporteur	34	Introduction d'une base légale permettant à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) de définir le prix de référence du gaz à l'article 1 ^{er} de la proposition de loi	Adopté
M. CHAIZE	12 rect.	Renvoi à l'article L. 432-4 du code de l'énergie s'agissant de la propriété publique des réseaux de distribution de gaz mentionnée à l'article 1 ^{er} de la proposition de loi	Adopté
Article 3			
M. JADOT	16	Suppression de l'article 3 de la proposition de loi relatif aux objectifs en matière d'énergie nucléaire	Rejeté
M. MENONVILLE	8 rect. <i>ter</i>	Inclusion du projet Cigéo aux objectifs en matière d'énergie nucléaire mentionnés à l'article 3 de la proposition de loi	Adopté
M. CADEC, rapporteur	35	Modification des objectifs en matière d'énergie nucléaire mentionnés à l'article 3 de la proposition de loi	Adopté
M. MENONVILLE	6 rect. <i>bis</i>	Modification des objectifs en matière d'énergie nucléaire mentionnés à l'article 3 de la proposition de loi	Rejeté
M. MENONVILLE	27 rect. <i>bis</i>	Modification des objectifs en matière d'énergie nucléaire mentionnés à l'article 3 de la proposition de loi	Rejeté
Article 4			
M. CHAIZE	13	Renvoi aux articles L. 322-6 et L. 332-8 du code de l'énergie s'agissant du développement des réseaux de distribution d'électricité mentionné à l'article 4 de la proposition de loi	Rejeté
M. CADEC, rapporteur	36	Précision de la nature unitaire des coûts visés dans l'objectif de réduction de ces coûts pour les réseaux de distribution et de transport d'électricité mentionné à l'article 4 de la proposition de loi	Adopté

Article(s) additionnel(s) après Article 4			
M. MENONVILLE	7 rect. <i>bis</i>	Ajout d'un objectif de capacités installées de production pour l'énergie hydrolienne avant les objectifs en matière d'énergies renouvelables mentionnés à l'article 5 de la proposition de loi	Retiré
Article 5			
M. CADEC, rapporteur	37	Modification des objectifs en matière d'énergies renouvelables mentionnés à l'article 5	Adopté
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	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 7			
M. FARGEOT	31	Modification de la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports (Tiruert)	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. FARGEOT	32	Remise d'un rapport d'évaluation sur les conséquences de l'extension de la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports (Tiruert) au secteur aérien	Rejeté
Article 8			
M. GAY	9 rect.	Ajout d'une condition liée à la conversion des centrales de production d'électricité à partir de charbon vers des combustibles bas-carbone, pour permettre le maintien de l'exploitation de ces centrales après 2027	Adopté
M. CADEC, rapporteur	38	Ajout d'une condition liée à l'exigence d'une menace sur la sécurité d'approvisionnement pour permettre le recours à des centrales de production d'électricité à partir de charbon après 2027	Adopté
Article 9			
M. CADEC, rapporteur	39	Précision de l'unité utilisée dans l'objectif relatif aux économies d'énergie mentionné à l'article 9 de la proposition de loi	Adopté
Article 10			
M. MENONVILLE	28 rect. <i>ter</i>	Modification de l'objectif relatif aux zones non interconnectées (ZNI) mentionné à l'article 10 de la proposition de loi	Adopté
Article 11			
M. CABANEL	46	Modification de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) mentionné à l'article 11 de la proposition de loi	Rejeté

M. CADEC, rapporteur	40	Modification de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) mentionné à l'article 11 de la proposition de loi	Adopté
Article 12			
M. CADEC, rapporteur	45	Modification du contenu de la prochaine loi quinquennale sur l'énergie, prévue à l'article 12 de la proposition de loi, en matière de captage et de stockage du dioxyde de carbone	Adopté
Article 13			
M. JADOT	17	Suppression de l'article 13 de la proposition de loi, intégrant les EPR2, les SMR, les carburants renouvelables d'origine non biologique et les dispositifs de captage et de stockage du carbone dans la future programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)	Rejeté
Article 14			
M. JADOT	18	Suppression de l'article 14 de la proposition de loi ajustant les mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau nucléaire » de 2023	Rejeté
M. CADEC, rapporteur	41	Modification des mesures de simplification issues de la loi « Nouveau nucléaire » de 2023 mentionnées à l'article 14 de la proposition de loi	Adopté
Article 15			
M. JADOT	19	Suppression de l'article 15 de la proposition de loi étendant au projet ITER les mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau nucléaire » de 2023	Rejeté
Article 16			
M. JADOT	20	Suppression de l'article 16 de la proposition de loi renforçant les sanctions pénales applicables en cas d'intrusion dans les installations nucléaires	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 17			
M. CHAIZE	22	Renforcement des possibilités de délégation entre les collectivités, leurs groupements, et les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE)	Adopté
M. CHAIZE	30	Possibilité pour les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices de tenir compte du caractère nouveau ou non de l'installation de production d'électricité dans les critères d'attribution des contrats de long terme en matière d'électricité	Rejeté
M. CHAIZE	33	Possibilité pour les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices de tenir compte de la part d'énergies renouvelables dans le mix de production d'électricité dans les critères d'attribution des contrats de long terme en matière d'électricité	Rejeté
M. CHAIZE	29	Possibilité pour les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices de tenir compte de la part d'énergies renouvelables dans le mix de production d'électricité dans les critères d'attribution des contrats de long terme en matière d'électricité	Rejeté

Article 18			
M. CHAIZE	15	Mention des groupements de collectivités comme destinataires de la contribution au partage territorial de la valeur	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 18			
M. MENONVILLE	24 rect. <i>bis</i>	Institution de souplesses administratives en matière d'urbanisme pour la réalisation de grands chantiers liés à la décarbonation	Rejeté
M. MENONVILLE	25 rect. <i>bis</i>	Transfert à l'État de l'instruction des autorisations liées à l'occupation du domaine public pour les projets de construction ou d'exploitation de réacteurs nucléaires	Rejeté
M. MENONVILLE	26 rect. <i>bis</i>	Application d'un crédit d'impôt en faveur de la recherche à Bpifrance	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. MENONVILLE	23 rect. <i>bis</i>	Dérogation à l'objectif « Zéro artificialisation nette » pour la réalisation de grands chantiers liés à la décarbonation	Rejeté
Article 20			
M. CABANEL	47	Suppression de l'article 20 de la proposition de loi facilitant les dérogations aux débits réservés et les augmentations de puissance pour les installations hydroélectriques	Rejeté
Article 23			
M. CADEC, rapporteur	42	Complément, sur le plan opérationnel, des compétences de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) en matière d'hydrogène de même que de captage, de transport et de stockage du dioxyde de carbone	Adopté
Article 24			
M. CADEC, rapporteur	43	Renforcement de la protection des consommateurs d'électricité s'agissant de l'information sur les offres de fourniture notamment	Adopté
Article(s) additionnel(s) avant Article 25			
M. CADEC, rapporteur	44	Application des dispositions introduites en matière de programmation énergétique par la présente proposition de loi dans les îles Wallis et Futuna	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires économiques a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 28 mai 2024, le périmètre indicatif de la proposition de loi

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

n° 555 (2023-2024) portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :

- aux objectifs de la politique énergétique figurant aux articles L. 100-2, L. 100-3 et L. 100-4 du code de l'énergie, ainsi qu'au contenu de la loi quinquennale sur l'énergie, mentionnée à l'article L. 100-1 A du même code, et de la programmation pluriannuelle de l'énergie, mentionnée aux articles L. 141-1, L. 141-2 et L. 141-4 du même code ;

- aux dispositions spécifiques sur les biocarburants, mentionnés aux articles L. 641-1 et L. 661-1-1 du code de l'énergie, et les centrales à charbon, mentionnées à l'article L. 311-5-3 du même code et dans l'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 ;

- à l'adaptation de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023, dite « Nouveau Nucléaire », ainsi qu'aux sanctions applicables en cas d'intrusion dans les installations nucléaires, mentionnées aux articles L. 1333-13-12, L. 1333-13-13, L. 1333-13-14, L. 1333-13-15 et L. 1333-13-18 du code de la défense ;

- à l'adaptation des sociétés locales de production d'énergie ou d'hydrogène renouvelables, mentionnées aux articles L. 2253-1, L. 3231-6 et L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales, et de la contribution au partage territorial de la valeur, prévue aux articles L. 314-41 et L. 446-59 du code de l'énergie ;

- à l'adaptation du bilan carbone, prévu aux articles L. 314-1 A et L. 446-1 du code de l'énergie, de l'augmentation de puissance, mentionnée à l'article L. 511-6-2 du même code, de la dérogation aux débits réservés, mentionnée au VI de l'article L. 214-18 du code de l'environnement, et des contrôles des installations agrivoltaïques, définis à l'article 461-1 du code de l'urbanisme, ainsi qu'à l'expérimentation du passage, pour les concessions hydroélectriques, du régime des installations concédées vers celui des installations autorisées ;

- aux compétences de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) en matière de contrats de long terme, mentionnés aux articles L. 333-1 et L. 443-1 du code de l'énergie, ainsi qu'en matière d'hydrogène, mentionné notamment à l'article L. 131-2-1 du même code, et de captage, transport et stockage du dioxyde de carbone ;

- à l'adaptation de la protection des consommateurs d'électricité, mentionnée notamment à l'article L. 332-2 du code de l'énergie et L. 224-10 du code de la consommation, ainsi que du comparateur d'offres, mentionné à l'article L. 122-3 du code de l'énergie.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 14 mai 2024

- *Électricité de France (EDF)* : **MM. Bertrand LE THIEC**, directeur des affaires publiques, et **Michaël VARESCON**, chef des pôles Droit hydraulique, nucléaire et thermique à la direction juridique Énergies.

- *Union française de l'électricité (UFE)* : **MM. Mathias LAFFONT**, délégué général adjoint, et **Oussama HANED**, chargé des relations institutionnelles.

- *Société française de l'énergie nucléaire (Sfen)* : **Mme Valérie FAUDON**, déléguée générale.

- *France gaz* : **Mme Madeleine LAFON**, déléguée générale, et **M. Max-Erwann GASTINEAU**, directeur affaires publiques et territoires.

- *France Gaz renouvelables (FGR)* : **Mme Cécile FREDERICQ**, déléguée générale.

- *France Hydro Électricité* : **MM. Xavier CASIOT**, président, et **Jean-Marc LÉVY**, délégué général.

- *Syndicat des énergies renouvelables (SER)* : **M. Jules NYSSSEN**, président.

Mercredi 15 mai 2024

- *Union française des industries pétrolières Énergies et mobilités (Ufip EM)* : **MM. Olivier GANTOIS**, président, et **Bruno AGEORGES**, directeur des relations institutionnelles et des affaires juridiques.

- *Bioéthanol France* : **Mme Valérie CORRE**, présidente, **MM. Sylvain DEMOURES**, secrétaire général, et **Nicolas KURTSOGLU**, responsable Carburants.

- *Fédération française des producteurs d'oléagineux et de protéagineux (FOP)* : **M. Benjamin LAMMERT**, président, **Mme Isabelle WEBER**, présidente d'Esterifrance, et **M. Arnaud RONDEAU**, chargé des relations institutionnelles.

- *France hydrogène* : **M. Philippe BOUCLY**, président, **Mmes Christelle WERQUIN**, déléguée générale, et **Anjali ARMOUDOM**, chargée de mission.

- *Fédération des services énergie environnement (Fedene)* : **M. Pierre de MONTLIVALT**, président, et **Mme Marion LETTRY**, déléguée générale.

- *Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)* : **M. David BEAUVISAGE**, directeur général adjoint, et **Mme Cécile FONTAINE**, cheffe du département des affaires publiques et juridiques.

Mardi 21 mai 2024

- *Commission de régulation de l'énergie (CRE)* : **Mme Emmanuelle WARGON**, présidente et **M. Aodren MUNOZ**, chargé des relations institutionnelles.

- *Médiateur national de l'énergie (MNE)* : **Mme Frédérique FÉRIAUD**, directrice générale des services, et **M. Rémi BERNARD**, chargé des affaires publiques et des relations institutionnelles.

- *Réseau de transport d'électricité (RTE)* : **M. Xavier PIECHACZYK**, président du directoire.

- *Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)* : **Mme Sophie MOURLON**, directrice générale.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Bioéthanol France
- Commission de régulation de l'énergie (CRE)
- Électricité de France (EDF)
- Fédération des services énergie environnement (Fedene)
- Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)
- France gaz
- France gaz renouvelables (FGR)
- France Hydro Électricité
- France hydrogène
- France urbaine
- Hydroquest
- Jimmy
- Médiateur national de l'énergie (MNE)
- Orano
- Réseau de transport d'électricité (RTE)
- Société française de l'énergie nucléaire (Sfen)
- Syndicat des énergies renouvelables (SER)
- Syndicat national des fabricants d'isolants en laines minérales manufacturées (Filmm)
- Union française de l'électricité (UFE)
- Union française des industries pétrolières Énergies et mobilités (Ufip EM)

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/pp123-555.html>