

- Deuxième lecture

...la proposition de loi portant

PROGRAMMATION NATIONALE ET SIMPLIFICATION NORMATIVE DANS LE SECTEUR DE L'ÉNERGIE



Mardi 1^{er} juillet 2025, la commission des affaires économiques du Sénat a adopté en deuxième lecture 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. Parce que début 2024 le Gouvernement avait 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 et l'ont adopté en première lecture, le mercredi 16 octobre 2024. Composé initialement 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.

1. UN CONTOURNEMENT INITIAL DU PARLEMENT INADMISSIBLE

1. Début 2024, le Gouvernement avait 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, début 2024, le Gouvernement n'avait 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 2024. De plus, l'ancien Premier ministre a annoncé le lancement d'une nouvelle consultation sur la PPE et la SNBC, le 15 mars 2024, et, l'ancien ministre de l'énergie, le renoncement à légiférer sur la programmation, le 10 avril 2024.

2. L'absence de loi quinquennale sur l'énergie pose une difficulté politique et juridique

Un 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.

Un 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.

Un 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.

Un renoncement à légiférer pose problème au regard des attentes soulevées. Entre 2021 et 2024, les gouvernements successifs ont 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 2024, 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 2024, 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, un 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, un renoncement à légiférer pose 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 ?

[3. Les Gouvernements Barnier et Bayrou ont remis à l'agenda la loi quinquennale sur l'énergie](#)

Soucieux de répondre aux critiques adressées par la représentation nationale sur la méthode gouvernementale, les gouvernements Barnier puis Bayrou ont remis la programmation énergétique à l'agenda.

Dans sa déclaration de politique générale, du 1^{er} octobre 2024, le Premier ministre Michel Barnier a annoncé la reprise immédiate de ces travaux de programmation, de même que la relance de l'énergie nucléaire. Dans cet esprit, la ministre de l'énergie Olga Givernet a pleinement soutenu la proposition de loi lors de son examen en séance publique, les 15 et 16 octobre 2014, en faisant adopter 13 amendements présentés par le Gouvernement et en levant le gage.

Dans sa déclaration de politique générale, du 14 janvier 2025, le Premier ministre François Bayrou a confirmé cette reprise programmatique et cette relance industrielle. Lors des débats sur l'énergie, tenus devant l'Assemblée nationale et le Sénat, les 28 avril et 6 mai 2025, il a proposé une nouvelle méthode avec : la publication, d'ici fin mai, des conclusions d'un groupe de travail sur l'avenir énergétique, confié au sénateur Daniel Gremillet et au député Antoine Armand ; l'examen à l'Assemblée nationale, d'ici fin juin, de la proposition de loi sénatoriale ; la publication, d'ici fin septembre, du décret sur la PPE. Sur cette base ont été engagés des échanges constructifs avec le ministre de l'énergie Marc Ferracci.

Ce sont de bonnes nouvelles, de réelles avancées, dont la commission se félicite. Le « socle commun » démontre ainsi sa capacité à avancer, à débattre sur le sujet – ô combien sensible – de l'énergie. Elle se réjouit que le Gouvernement ait clairement choisi la voie parlementaire pour actualiser notre programmation énergétique, en se saisissant de la proposition de loi. Elle est convaincue que seul un débat public rationnel, reposant sur la science et valorisant la technique, nous permettra de définir la trajectoire industrielle nécessaire à notre souveraineté et à notre transition énergétiques. C'est la responsabilité du législateur que de fixer notre cap énergétique à l'issue d'une délibération parlementaire, garante de l'intérêt général et de la légitimité démocratique.

2. LE TEXTE INITIAL : UNE INITIATIVE SÉNATORIALE DUALE, PROPOSANT UNE PROGRAMMATION AMBITIEUSE ET UNE SIMPLIFICATION IDOINE

1. La proposition de loi initiale 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 à présent 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.

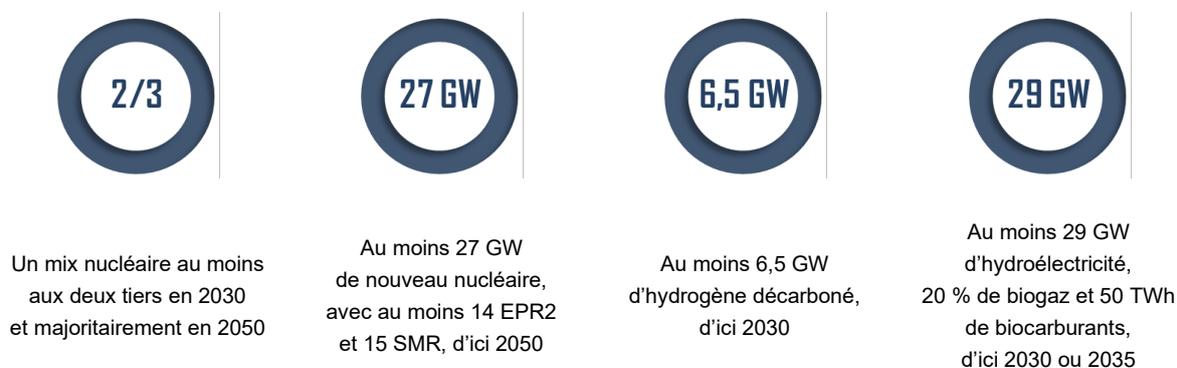
Les articles 6 et 7 prévoient une **baisse de 15 % des émissions de GES** des carburants du secteur du transport et une **part de 5,5 % de carburants de synthèse**, aux côtés des biocarburants, d'ici 2030.

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 MaPrimeRénov', 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 initiale



2. La proposition de loi initiale poursuit aussi une simplification normative idoine, nécessaire à la relance de la filière nucléaire et à l'essor des filières renouvelables

Le quasi-doubling 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 impérieuse 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 concernant 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).

3. LA POSITION DU SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE : UNE INITIATIVE SÉNATORIALE, QUI RÉPOND AUX BESOINS DES ACTEURS DE TERRAIN, NE NÉCESSITANT QUE DES AJUSTEMENTS PONCTUELS

1. La proposition de loi a bénéficié d'un accueil très positif

En première lecture au Sénat, 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 ont retenu 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.

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 saluées.

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

2. En commission, la proposition de loi n'a nécessité que quelques ajustements ponctuels

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

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.

3. En séance publique, la proposition de loi a fait l'objet d'un important travail de co-construction avec le Gouvernement

Par la suite, les rapporteurs ont présenté plusieurs amendements substantiels en séance publique, afin de tenir compte des apports du Gouvernement, devenu soutien actif à la proposition de loi, sous l'impulsion du Premier ministre Michel Barnier.

À cette occasion, **57 amendements ont été adoptés, dont 16 présentés par les rapporteurs et 13 par le Gouvernement.** La ministre chargée de l'énergie Olga Givernet a salué un important travail de co-construction et levé le gage.

Au total, **le Sénat a adopté**, par 220 voix pour et 103 contre, **la proposition de loi.**

S'agissant du volet sur la programmation, plusieurs amendements ont été adoptés.

Les rapporteurs ont complété certains objectifs, en encourageant les opérations d'autoconsommation en électricité et en gaz, l'effort de recherche et d'innovation en direction des réacteurs de quatrième génération à neutrons rapides refroidis au sodium ainsi que la planification des réseaux de distribution d'électricité (amnds n^{os} [180](#), [181](#) et [182](#)).

Le Gouvernement a apporté des précisions rédactionnelles aux objectifs fixés en matière d'énergie nucléaire (amnds n^{os} [144](#), [145](#) et [146](#)) **et d'énergies renouvelables** (amnds n^{os} [148](#), [149](#), [150](#), [151](#), [152](#), [153](#) et [158](#)). **Il en va de même des objectifs fixés pour les différentes flexibilités** (amnds n^{os} [148](#) et [158](#)).

L'objectif de 27 GW de nouveau nucléaire d'ici 2050, dont l'engagement de 6 EPR2 d'ici 2026 et de 8 EPR2 et de 1 SMR d'ici 2030 a été adopté. Il en va de même de l'évaluation de 6 EPR2 supplémentaires d'ici 2030 en cas de réindustrialisation. L'objectif de mix nucléaire *a minima* aux deux tiers, d'ici 2030, et majoritairement, d'ici 2050, a été conservé. En matière d'énergies renouvelables, ont prospéré des objectifs d'au moins 29 GW d'hydroélectricité, 50 GW de

photovoltaïque, 297 TWh de chaleur renouvelable, 50 TWh de biogaz et 50 TWh de biocarburants d'ici 2030 ou 2035.

Plusieurs amendements du rapporteur pour avis pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable Didier Mandelli ont précisé les conditions de recours aux technologies de captage et de stockage du dioxyde de carbone (amnds n^{os} [5](#), [6](#) et [7](#)).

L'auteur Daniel Gremillet a ajouté un objectif de prise en compte de la résilience au changement climatique et de la cyberrésilience dans le développement des réseaux de distribution et de transport d'électricité (amdt n^o [115](#)).

Concernant le volet sur la simplification, plusieurs amendements ont également été votés.

Les rapporteurs ont consolidé les mesures de simplification, en précisant les modalités du bilan carbone et les contrôles des installations agrivoltaïques (amnds n^{os} [175](#) et [176](#)).

Ils ont aussi complété les dispositifs de protection, en étendant les compétences de la CRE à la publication du prix de référence en gaz et à la certification des réseaux d'hydrogène (amnds n^{os} [177](#) et [186](#)).

Le Gouvernement a apporté des ajustements techniques aux mesures sur le partage territorial de la valeur et la définition des offres à prix fixe (amnds n^{os} [141](#) et [157](#)).

L'auteur Daniel Gremillet a introduit l'application d'obligations prudentielles aux fournisseurs d'électricité, prévues par la réforme du marché européen de l'électricité (amdt n^o [117](#)).

Enfin, plusieurs amendements des rapporteurs ont fait l'objet d'échanges avec Vincent Delahaye, rapporteur de la commission d'enquête portant sur la production, la consommation et le prix de l'électricité aux horizons 2035 et 2050 (amnds n^{os} [179](#), [180](#), [181](#), [182](#) et [183](#)).

4. LA POSITION DU SÉNAT EN DEUXIÈME LECTURE : EN L'ABSENCE DE TEXTE ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE, LA NÉCESSITÉ POUR LE SÉNAT DE RÉTABLIR UN TEXTE ÉQUILIBRÉ MAIS AMBITIEUX POUR LA SUITE DE LA NAVETTE

1. L'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi au terme de débats difficiles

La proposition de loi a été examinée par la commission des affaires économiques, avec Antoine Armand pour rapporteur, et par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, avec Jean-Marie Fiévet pour rapporteur.

Plus de 600 amendements ont été examinés en commission et plus de 800 en séance publique. En particulier, l'adoption d'un amendement ajoutant, à l'article 5 *bis*, un moratoire sur les projets éoliens et solaires, ne figurant en rien dans le texte initial, a suscité l'émoi.

Au terme de cet examen, le 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté, par 377 voix contre et 142 voix pour, la proposition de loi ainsi modifiée.

2. L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté sa version de la proposition de loi, le Sénat doit maintenant rétablir un texte équilibré mais ambitieux, permettant la poursuite de la navette parlementaire

Saisie en deuxième lecture, la commission regrette que l'Assemblée nationale ne soit pas parvenue à adopter de texte à l'occasion du vote solennel.

Elle constate que le texte issu des travaux en séance publique de l'Assemblée nationale était ambivalent. Il proposait des modifications souvent intéressantes des articles initiaux de la proposition de loi. En revanche, il intégrait aussi une multitude d'ajouts que la commission ne souhaite pas reprendre, tant pour des raisons juridiques qu'économiques.

La commission retient la réécriture par l'Assemblée nationale de l'article 3, sur lequel des échanges préparatoires ont eu lieu entre les deux chambres, fixant les nouveaux objectifs en matière d'énergie nucléaire. En effet, cette rédaction permettait de faire prospérer l'objectif sénatorial de 27 GW de nouveau nucléaire d'ici 2050, dont de 10 GW (soit 6 EPR2) d'ici 2026 et 13 GW (soit 8 EPR2) d'ici 2030.

Pour les mêmes raisons, elle retient également la réécriture par l'Assemblée nationale de l'article 5, fixant les nouveaux objectifs en matière d'énergies renouvelables. En particulier, les objectifs sénatoriaux d'au moins 560 TWh d'électricité décarbonée, dont 200 TWh de sources renouvelables, 297 TWh de chaleur renouvelable et 44 TWh de biogaz injecté d'ici 2030 étaient maintenus.

En revanche, elle regrette la diminution de l'ambition proposée par le Sénat sur trois points. D'une part, l'Assemblée nationale avait réduit à 4,5 GW d'ici 2030 l'objectif en matière d'hydrogène, prévu à l'article 4. D'autre part, elle avait abaissé à 330 000 logements par an l'objectif en matière de rénovation énergétique, mentionné à l'article 9. Enfin, elle avait supprimé tout objectif d'efficacité énergétique, initialement fixé entre 1 250 et 2 500 TWh *via* les C2E, au même article.

De plus, elle déplore l'ajout par l'Assemblée nationale d'une multitude d'objectifs énergétiques inapplicables : la sortie du marché européen de l'énergie, avec un changement de statut et une position monopolistique pour le groupe EDF de même qu'une extension des TRVE et un rétablissement des TRVG (article 1^{er}) ; la réouverture de la centrale nucléaire de Fessenheim (article 3 *bis*) ; l'ingérence dans le fonctionnement des réacteurs électronucléaires (article 3 *quater*) ; l'introduction d'un moratoire sur les projets d'énergie éolienne et solaire (article 5 *bis*) ; l'ingérence dans les conversions des anciennes centrales à charbon (article 8 *bis*) ; la modification des conditions de circulation dans les zones à faibles émissions (ZFE) (article 9 *bis*) ou encore la dérogation à la directive « Concessions », du 24 février 2014, pour les concessions hydroélectriques (article 21 *bis*).

Enfin, la commission regrette la suppression par l'Assemblée nationale de plusieurs articles adoptés par le Sénat, en matière de simplification des normes ou de protection des consommateurs. Ces dispositions liées à la simplification des normes avaient été proposées par les acteurs des filières nucléaires comme renouvelables, dans le cadre de précédents bilans d'application des lois. De plus, les dispositions liées à la protection des consommateurs avaient été suggérées par la CRE et le MNE.

Au total, consciente de l'urgence de légiférer pour actualiser enfin la programmation énergétique de la Nation, la commission a choisi, en responsabilité, de rapprocher le texte sénatorial des positions de l'Assemblée nationale afin de faciliter son adoption par cette assemblée en deuxième lecture :

- **d'une part, elle a pris acte du recentrage du texte sur son volet programmatique.** C'est pourquoi elle a supprimé certaines dispositions du titre II, consacrées à la simplification des normes. Aussi a-t-elle adopté 12 amendements en ce sens ([COM-94](#) à [COM-105](#)). La commission sera particulièrement attentive à ce que les initiatives sénatoriales ainsi retirées prospèrent dans de prochains véhicules législatifs. Toutefois, la commission a maintenu les articles 14 à 16 *bis*, portant sur les projets d'énergie nucléaire, ainsi que les articles 23 à 24, portant sur la protection des consommateurs. Elle a même adopté un amendement ([COM-106](#)) actualisant cet article 24, s'agissant de la mise en œuvre du prix repère de vente de gaz naturel, de l'encadrement des offres d'électricité dont le prix n'est pas connu à l'avance ou encore des sanctions des fournisseurs d'électricité en l'absence de respect des nouvelles règles prudentielles ;
- **d'autre part, elle a repris plusieurs apports de l'Assemblée nationale.** Tout d'abord, elle a estimé satisfaisants les objectifs de production pour l'énergie nucléaire (article 3) et les énergies renouvelables (article 5), adoptés en séance publique, qui maintiennent l'ambition sénatoriale initiale. C'est pourquoi elle a adopté 2 amendements ([COM-87](#) et [COM-89](#)) reprenant ces rédactions. De plus, elle a aussi considéré appropriés les objectifs de stabilité des prix (article 1^{er}) ainsi que de flexibilité et d'effacement (article 4), adoptés en séance publique, qui suppriment des redondances. Aussi a-t-elle proposé 2 amendements ([COM-86](#) et [COM-88](#)) intégrant ces ajustements. Il en va de même des objectifs de rénovation et d'efficacité énergétiques (article 9) et

de sortie des centrales à charbon (article 8), proposés en commission, qui apportent de la souplesse. C'est la raison pour laquelle elle a adopté 2 amendements ([COM-91](#) et [COM-90](#)) ajoutant ces apports. Enfin, elle a jugé utile l'objectif de décarbonation des Outre-mer (article 10), adopté en commission et en séance publique, qui permet une adaptation à la réalité de ces territoires. Un amendement ([COM-92](#)) a donc été proposé à ce sujet.

- **enfin, elle n'a fait aucune suite aux propositions problématiques débattues à l'Assemblée nationale.** Le droit de l'Union européenne n'autorise pas les évolutions proposées à l'Assemblée nationale sur le statut du groupe EDF, l'extension des TRVE ou la réintroduction des TRVG. De plus, le législateur n'a pas à s'immiscer, à la place de l'exploitant, dans la gestion des projets de production énergétique, en imposant des réouvertures de centrales nucléaires ou de centrales à charbon ou encore en interdisant de nouvelles installations éoliennes ou solaires.

En l'absence de procédure accélérée, la position responsable de la commission doit permettre aux deux chambres de converger rapidement sur une loi de programmation, attendue par tout un secteur.

Tel est le sens des 21 amendements adoptés par la commission à l'initiative des rapporteurs.

Dans ce contexte, **la commission appelle le Gouvernement à confirmer l'inscription annoncée en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, dès septembre prochain, de la proposition de loi de programmation ainsi amendée et à attendre la fin de la navette parlementaire, avant de prendre le décret sur la PPE.**

POUR EN SAVOIR +

- [Les travaux de la commission sur le nucléaire en 2023 et en 2022](#)
- [Les travaux de la commission sur le renouvelable en 2023](#)
- [Les travaux de la commission sur le marché de l'électricité de 2023](#)



Dominique Estrosi Sassone

Présidente
Sénateur
des Alpes-Maritimes
(*Les Républicains*)



Alain Cadec

Rapporteur
Sénateur
des Côtes-d'Armor
(*Les Républicains*)



Patrick Chauvet

Rapporteur
Sénateur
de la
Seine-Maritime
(*Union Centriste*)

[Commission des affaires économiques](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

[Consulter le dossier législatif](#)

