

N° 801

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} juillet 2025

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi, rejetée par l'Assemblée nationale, 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 Loisier, secrétaires ; 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, Pierre Cuypers, Éric Dumoulin, Daniel Fargeot, Gilbert Favreau, Mmes Amel Gacquerre, Marie-Lise Housseau, Brigitte Hybert, Annick Jacquemet, Micheline Jacques, MM. Yannick Jadot, Gérard Lahellec, Vincent Louault, Mme Marianne Margaté, MM. Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Sébastien Pla, Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Lucien Stanzione, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Sénat : Première lecture : **555, 642, 643, 644** (2023-2024) et T.A. 4 (2024-2025)
Deuxième lecture : **775 et 802** (2024-2025)

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : Première lecture : **463, 1522** et T.A. **149**

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
I. UN CONTOURNEMENT INITIAL DU PARLEMENT INADMISSIBLE	7
A. DÉBUT 2024, LE GOUVERNEMENT AVAIT 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
C. LES GOUVERNEMENTS BARNIER ET BAYROU ONT REMIS À L'AGENDA LA LOI QUINQUENNALE SUR L'ÉNERGIE.....	9
II. LE TEXTE INITIAL : UNE INITIATIVE SÉNATORIALE DUALE, PROPOSANT UNE PROGRAMMATION AMBITIEUSE ET UNE SIMPLIFICATION IDOINE... 10	
A. LA PROPOSITION DE LOI INITIALE FIXE UNE PROGRAMMATION ÉNERGÉTIQUE AMBITIEUSE.....	10
B. 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	12
III. LA POSITION DU SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE : UNE INITIATIVE SÉNATORIALE, QUI RÉPOND AUX BESOINS DES ACTEURS DE TERRAIN, NE NÉCESSITANT QUE DES AJUSTEMENTS PONCTUELS	13
A. LA PROPOSITION DE LOI A BÉNÉFICIÉ D'UN ACCUEIL TRÈS POSITIF	13
B. EN COMMISSION, LA PROPOSITION DE LOI N'A NÉCESSITÉ QUE QUELQUES AJUSTEMENTS PONCTUELS	14
C. EN SÉANCE PUBLIQUE, LA PROPOSITION DE LOI A FAIT L'OBJET D'UN IMPORTANT TRAVAIL DE CO-CONSTRUCTION AVEC LE GOUVERNEMENT....	15
IV. 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	16
A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE A REJETÉ LA PROPOSITION DE LOI AU TERME DE DÉBATS DIFFICILES.....	16
B. 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	17

EXAMEN DES ARTICLES	21
• TITRE I^{er} ACTUALISER LA PROGRAMMATION ÉNERGÉTIQUE NATIONALE.....	21
• CHAPITRE I^{er} Fixer une programmation énergétique ambitieuse.....	21
• 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.....	21
• Article 1^{er} bis Ajout d'un objectif garantissant l'accès à l'énergie pour les foyers notamment ruraux non raccordés à un réseau de distribution de chaleur, de gaz ou d'électricité, parmi les objectifs énergétiques généraux mentionnés à l'article L. 100- 2 du code de l'énergie.....	38
• 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.....	40
• 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.....	44
• 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.....	58
• 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 ..	67
• 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.....	79
• 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.....	83
• 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.....	88
• 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.....	96
• 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	103
• 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 ..	107
• CHAPITRE II Adapter la programmation énergétique à l'évolution technologique	111
• Article 12 Actualisation du contenu de la prochaine loi quinquennale sur l'énergie.....	111
• Article 13 Actualisation du contenu de la prochaine programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)	119
• Article 13 bis Présentation par le Gouvernement de la stratégie française pour l'énergie et le climat (SFEC) dans le cadre de la synthèse accompagnant la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).....	124

• TITRE II POURSUIVRE UNE SIMPLIFICATION IDOINE DES NORMES APPLICABLES AUX PROJETS D'ÉNERGIE ET D'HYDROGÈNE, NUCLÉAIRES COMME RENOUVELABLES	126
• CHAPITRE I ^{er} Simplifier les normes applicables aux projets d'énergie nucléaire....	126
• <i>Article 14</i> Renforcement de certaines mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau nucléaire » du 22 juin 2023	126
• <i>Article 15</i> Application au projet de réacteur expérimental de fusion ITER de certaines mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau nucléaire » du 22 juin 2023.....	135
• <i>Article 16</i> 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	139
• <i>Article 16 bis</i> Ajout d'une possibilité de requalification par l'autorité administrative en stocks stratégiques les matières radioactives mentionnées à l'article L. 542- 13- 2 du code de l'environnement	145
• CHAPITRE II Accroître la participation des collectivités territoriales à la transition énergétique.....	147
• <i>Article 17 (supprimé)</i> 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	147
• <i>Article 17 bis (supprimé)</i> Facilitation des possibilités de délégation entre les collectivités territoriales ou leurs groupements et les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE).....	152
• <i>Article 18 (supprimé)</i> 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	154
• <i>Article 18 bis (supprimé)</i> Coordination de l'article L. 332- 6 du code de l'urbanisme avec les articles L. 342- 12 et L. 342- 21 du code de l'énergie s'agissant de la contribution prévue pour le raccordement des consommateurs en cas d'extension des réseaux publics de distribution d'électricité	160
• CHAPITRE III Simplifier les normes applicables aux projets d'énergies renouvelables	162
• <i>Article 19 (supprimé)</i> Application du bilan carbone aux projets de production d'hydroélectricité bénéficiant d'un dispositif de soutien public attribué par guichets ouverts	162
• <i>Article 20 (supprimé)</i> Simplification des procédures applicables aux installations hydrauliques en matière de dérogation aux débits réservés et d'augmentation de puissance.....	168
• <i>Article 21 (supprimé)</i> Expérimentation du passage du régime des concessions vers celui des autorisations pour les concessions hydroélectriques échues.....	173
• <i>Article 22 (supprimé)</i> Prolongation de la durée des contrôles pouvant être réalisés sur les installations agrivoltaïques et solaires en zone agricole	186
• <i>Article 22 bis (supprimé)</i> Consolidation du mécanisme d'ajustement appliqué par le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité pour les projets d'énergies renouvelables, prévu à l'article L. 321- 13 du code de l'énergie	189
• <i>Article 22 ter (supprimé)</i> Octroi à l'énergie solaire thermique du bénéfice de la dérogation à l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) prévu à l'article 194 de la loi « Climat-Résilience » de 2021.....	191

• <i>Article 22 quater (supprimé)</i> Encadrement, entre six et douze mois, de la durée maximale d'instruction des nouvelles autorisations de projets d'énergies renouvelables, prévues à l'article L. 181- 9 du code de l'énergie, lorsque ces projets sont situés dans les zones d'accélération pour l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables, prévues à l'article L. 141- 5- 3 du même code ..	193
• <i>Article 22 quinquies (supprimé)</i> Encadrement, entre six et douze mois, de la durée maximale d'instruction des demandes de rééquipement de projets d'énergies renouvelables, prévues à l'article L. 181- 14 du code de l'énergie, lorsque ces projets sont situés dans les zones d'accélération pour l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables, prévues à l'article L. 141- 5- 3 du même code ..	195
• CHAPITRE IV Accroître la protection des consommateurs dans la transition énergétique.....	197
• <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	197
• <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)	202
• TITRE III DISPOSITIONS DIVERSES.....	209
• <i>Article 25 A</i> Application de la programmation énergétique telle que modifiée par la proposition de loi à Wallis-et-Futuna	209
• <i>Article 25 B</i> Remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport d'évaluation annuel sur la stratégie française pour l'énergie et le climat (SFEC)	211
• <i>Article 25 C</i> Remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport d'évaluation annuel sur la mise en œuvre des mesures, y compris financières, prises ou envisagées pour garantir l'activité industrielle sur les sites des centrales de production d'électricité à partir de charbon.....	213
• <i>Article 25 D</i> Remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport d'évaluation dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi sur le fonctionnement des parcs éoliens en mer	215
• <i>Article 25 (supprimé)</i> Gage	217
EXAMEN EN COMMISSION.....	219
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	251
LA LOI EN CONSTRUCTION	253

L'ESSENTIEL

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.

I. UN CONTOURNEMENT INITIAL DU PARLEMENT INADMISSIBLE

A. 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.

B. 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 ?

C. 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.

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

A. 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



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

A. 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.

B. 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.

C. 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).

IV. 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

A. 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.

B. 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.

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.

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a modifié l'article 1^{er}, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-86) présenté par les rapporteurs.

Cet amendement a pour objet d'intégrer à cet article un apport pertinent issu des travaux de l'Assemblée nationale adoptés en première lecture en commission : il s'agit de la recherche de prix stables et abordables en gaz, comme en électricité.

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 « Energie-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.

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*,

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).

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

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

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 du Sénat en première lecture - 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 la 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 de la 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.

Naturellement, la rédaction proposée est sans incidence directe sur le cadre budgétaire, fiscal ou régulateur, qui constitue un autre sujet. Au reste, l'article renvoie aux participations publiques, pour EDF,

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

« 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 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 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.* »

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, plusieurs évolutions ont été apportées à l'article 1^{er} au Sénat en première lecture.

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).

Tout d'abord, en commission, 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.

De plus, trois amendements présentés par le sénateur Patrick Chaize, ayant reçu l'avis favorable de la commission, 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).

Par la suite, en séance publique, ont été adoptés :

- un amendement (n° 34), présenté par le sénateur Jean-Jacques Michau, ayant reçu l'avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement, introduisant une référence à l'existence de prix stables et abordables de l'électricité reflétant les coûts complets du système électrique ;

- un amendement (n° 118), présenté par le sénateur Bernard Buis, ayant reçu l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, ajoutant un renvoi aux articles L. 111-19, L. 111-41 et L. 111-42 du code de l'énergie s'agissant de la propriété publique des réseaux publics de transport d'électricité.

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - De multiples modifications d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements en commission des affaires économiques.

Tout d'abord, le rapporteur Antoine Armand a fait adopter :

- deux amendements (CE533 et CE535) d'ordre rédactionnel, remplaçant l'expression « conformément à » par « en application de » ;

- deux amendements (CE534 et CE536), également d'ordre rédactionnel, remplaçant les mots « du réseau » par ceux « des réseaux ».

Plus encore, ont été adoptés à l'initiative d'autres députés :

- un amendement (CE154), présenté par le député Maxime Laisney, ayant reçu l'avis défavorable de la commission, prévoyant la prise en compte

des coûts de production du système électrique français par les tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE) ;

- un amendement (CE160), présenté par le député Matthias Tavel, ayant reçu l'avis défavorable de la commission, proposant la transformation du groupe EDF en établissement public industriel et commercial (Epic).

- un amendement (CE169), présenté par le député Maxime Laisney, ayant reçu l'avis défavorable de la commission, prévoyant le rétablissement des tarifs réglementés de vente de gaz (TRVG) ;

- un amendement (CE420), présenté par le député Julien Brugerolles, ayant reçu l'avis favorable de la commission, ajoutant la « diminution » aux côtés de la « diversification » des importations de gaz.

Puis, en séance publique, l'Assemblée nationale a adopté d'autres amendements :

- un amendement (n° 195), présenté par le député Matthias Tavel, ayant reçu l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement, visant à étendre les TRVE à tous les consommateurs ;

- un amendement (n° 371), présenté par le député Julien Brugerolles, sous-amendé par deux sous-amendements présentés par le député Jean-Philippe Tanguy (n° 762) et le député Matthias Tavel (n° 758), ajoutant un objectif favorisant la sortie des règles de fixation de prix issues du marché européen de l'énergie, la maîtrise publique intégrée du secteur de l'énergie et la constitution d'un monopole public de la construction et de l'exploitation des réacteurs électronucléaires auprès du groupe EDF ;

- un amendement (n° 119), présenté par le député Joël Bruneau, ayant reçu l'avis de sagesse de la commission et défavorable du Gouvernement, recherchant le maintien de prix stables et abordables du gaz naturel.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une modification d'article pour tenir compte des modifications envisagées à l'Assemblée nationale

En deuxième lecture, la commission a modifié l'article 1^{er}, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-86) présenté par les rapporteurs.

Cet amendement a pour objet d'intégrer à cet article un apport pertinent issu des travaux de l'Assemblée nationale adoptés en première lecture en commission : il s'agit de la recherche de prix stables et abordables en gaz, comme en électricité.

En revanche, la commission n'a pas retenu des apports non conformes au droit de l'Union européenne issus des travaux de l'Assemblée

nationale adoptés en commission et en séance publique : en l'espèce, le rétablissement des TRVG, l'extension des TRVE, la transformation du groupe EDF en Epic ou encore la sortie des règles de fixation de prix issues du marché européen de l'énergie.

En effet, ils ne sont pas permis par les directives organisant le marché européen de l'électricité et du gaz, notamment la directive du 19 décembre 1996 sur le marché intérieur de l'électricité¹, la directive du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité² ou la directive du 13 juillet 2009 sur le marché intérieur du gaz naturel³.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

¹ Directive 96/92/CE du parlement européen et du conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

² 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 et modifiant la directive 2012/27/UE.

³ Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE.

Article 1er bis

Ajout d'un objectif garantissant l'accès à l'énergie pour les foyers notamment ruraux non raccordés à un réseau de distribution de chaleur, de gaz ou d'électricité, parmi les objectifs énergétiques généraux mentionnés à l'article L. 100- 2 du code de l'énergie

Introduit au Sénat en première lecture en séance publique par un amendement (n° 69) présenté par le sénateur Michel Canévet, l'article a pour objet d'ajouter un objectif visant à garantir l'accès à l'énergie pour les foyers notamment ruraux non raccordés à un réseau de distribution de chaleur, de gaz ou d'électricité, parmi les objectifs énergétiques généraux mentionnés à l'article L. 100-2 du code de l'énergie.

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a adopté l'article sans modification.

I. La position du Sénat en première lecture - L'ajout d'un objectif garantissant l'accès à l'énergie aux ménages ruraux

L'article a été introduit au Sénat en première lecture en séance publique, par un amendement (n° 69) présenté par le sénateur Michel Canévet, ayant reçu l'avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement.

Il a pour objet d'ajouter un objectif visant à garantir l'accès à l'énergie pour les foyers notamment ruraux non raccordés à un réseau de distribution de chaleur, de gaz ou d'électricité, parmi les objectifs énergétiques généraux mentionnés à l'article L. 100-2 du code de l'énergie.

II. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé en commission des affaires économiques l'article 1^{er} bis.

En effet, le rapporteur Antoine Armand, a fait adopter un amendement (CE538)¹ procédant à cette suppression.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

¹ Déposé à l'identique par l'amendement présenté par la députée Julie Laernos (CE360).

III. La position de la commission en deuxième lecture - Une adoption d'article sans modification

En deuxième lecture, la commission a adopté l'article 1^{er} *bis*, tel que voté par le Sénat en première lecture, sans modification.

Ce faisant, elle a souhaité inclure davantage les ménages ruraux, souvent modestes, à notre programmation énergétique.

La commission a adopté l'article sans modification.

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.

Au Sénat en deuxième lecture, 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 du Sénat en première lecture – 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

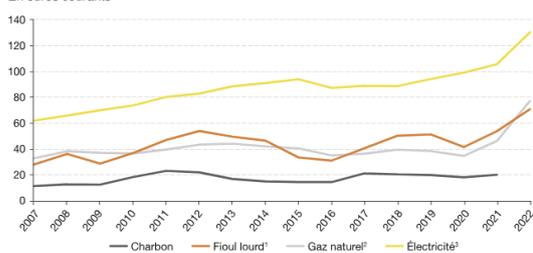
La commission est convaincue de la nécessité de veiller à la soutenabilité fiscale, et donc à l'acceptabilité sociale, de la transition énergétique, pour favoriser l'atteinte de ses objectifs.

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.

PRIX HORS TVA DES ÉNERGIES POUR LES ENTREPRISES POUR 1 MWh PCI*

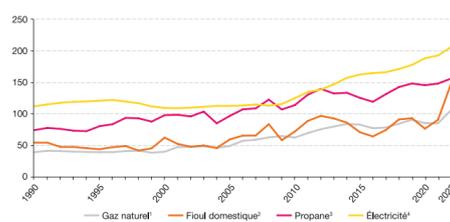
En euros courants



* PCI = pouvoir calorifique inférieur (voir définitions).
¹ Fioul lourd à très basse teneur en soufre (< 1 %).
² Enquête transparence des prix du gaz et de l'électricité.
Champ : France métropolitaine hors Corse.
Sources : SDES ; DGEC ; Insee

PRIX TTC DES ÉNERGIES À USAGE DOMESTIQUE POUR 1 MWh PCI*

En euros courants



* PCI = pouvoir calorifique inférieur (voir définitions).
¹ Enquête transparence des prix du gaz et de l'électricité à partir de 2007, indice du prix à la consommation du gaz naturel de 1990 à 2006.
² Fioul domestique, pour une livraison de 2 000 à 4 999 litres.
³ Propane en citerne.
⁴ Enquête transparence des prix du gaz et de l'électricité à partir de 2007, indice du prix à la consommation de l'électricité de 1990 à 2006.
Champ : France métropolitaine hors Corse.
Sources : SDES ; DGEC ; Insee

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.

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

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)^{1,2}.

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 énergétique³, prévue par le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », du 14 juillet 2021, devait prospérer⁴.

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.

Au total, au Sénat en première lecture, l'article a été adopté sans modification, qu'il s'agisse de la commission ou de la séance publique.

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé en commission des affaires économiques l'article 2.

En effet, le rapporteur Antoine Armand a fait adopter un amendement (CE541)⁵ procédant à cette suppression.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

¹ *Projet de loi de finances pour 2024, Voies et moyens – tome I. Recettes fiscales, p. 29 et 34.*

² *Celles sur l'électricité (TICFE) étant nulle à raison du bouclier tarifaire.*

³ *Proposition 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).*

⁴ *Cependant, la règle de l'unanimité est nécessaire à son adoption.*

⁵ *Déposé à l'identique par les amendements présentés par la députée Olga Givernet (CE7), la députée Cyrielle Chatelain (CE55), la députée Marie-Noëlle Battistel (CE221), le député Henri Alfandari (CE305), le député Julien Bruggerolles (CE422) et le député Philippe Bolo (CE445).*

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une adoption d'article sans modification

En deuxième lecture, la commission a adopté l'article 2, tel que voté par le Sénat en première lecture, sans modification.

Ce faisant, elle a souhaité intégrer la modération fiscale, y compris à l'égard de la composante carbone des accises sur l'énergie, à notre programmation énergétique.

La commission a adopté l'article sans modification.

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).

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a modifié l'article 3, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-87), présenté par les rapporteurs.

Cet amendement a pour objet de réécrire cet article, en reprenant la rédaction adoptée à l'Assemblée nationale en première lecture en séance publique.

En effet, la rédaction ainsi votée à l'Assemblée nationale, qui a fait l'objet d'échanges en amont avec le Sénat, est satisfaisante, dans la mesure où elle conserve la plupart des objectifs sénatoriaux en matière d'énergie nucléaire.

Il a fait l'objet d'un sous-amendement (COM-114), présenté par le sénateur Vincent Delahaye, visant à préciser la nécessité de constituer des réserves de matières radioactives, dans le cadre de l'objectif de valorisation de ces matières.

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 diserts 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*

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}).

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 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 du Sénat en première lecture - 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

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).

nucléaire à l'horizon 2050 ; décarboner le mix électrique en totalité et le mix 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, la Sfec évoque² la construction de 6EPR2 à l'horizon 2025 et l'étude de 8 autres,

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. »

ainsi que l'atteinte d'un premier béton pour le projet de SMR 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 indiquées dans le mix électrique, sont cohérentes. 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 à la 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 renvoie 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).

Au total, plusieurs évolutions ont été apportées à l'article 3 au Sénat en première lecture.

En premier lieu, en commission, des amendements ont été adoptés à l'initiative des rapporteurs et d'un sénateur.

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 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 de la commission, a également été adopté en commission : 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.

En second lieu, en séance publique, plusieurs amendements ont été adoptés à l'initiative des rapporteurs et du Gouvernement, du rapporteur pour avis et d'un sénateur.

Les rapporteurs ont ainsi proposé :

- un amendement de précision rédactionnelle (n° 179), co-construit avec le Gouvernement et ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement, visant à « renforcer » plutôt qu'à « promouvoir » l'effort de recherche et d'innovation en matière d'énergie nucléaire ;

- un amendement (n° 180), ayant reçu l'avis défavorable du Gouvernement, ajoutant un objectif visant à renforcer le soutien apporté au développement des réacteurs de quatrième génération à neutrons rapides (RNR) refroidis au sodium, et à la valorisation des matières nucléaires associées, dans la perspective d'un éventuel déploiement industriel de la filière ;

- un amendement (n° 165), ayant reçu l'avis défavorable du Gouvernement, complétant l'objectif de retraitement et de recyclage des combustibles usés, d'une part, en précisant que ces retraitement et recyclage constituent le principal mode de gestion de ces combustibles, d'autre part, en proposant de pérenniser, renouveler et compléter les usines de retraitement-recyclage au-delà de 2040 et, enfin, en prévoyant de définir des modalités d'organisation et de gestion adaptées.

Les deux premiers amendements proposés par les rapporteurs ont fait l'objet d'échanges avec le sénateur 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.

De son côté, le Gouvernement a aussi présenté :

- un amendement (n° 145), co-construit avec les rapporteurs et ayant reçu l'avis favorable de la commission, supprimant l'objectif de disponibilité des installations de production d'électricité, de 75 % à l'horizon 2030 ;

- un amendement de précision rédactionnelle (n° 146), co-construit avec les rapporteurs et ayant reçu l'avis favorable de la commission, utilisant l'expression « environ » dans l'appréciation de l'objectif d'utilisation de matières recyclées dans la production d'électricité nucléaire ;

- un amendement (n° 165), co-construit avec les rapporteurs et ayant reçu l'avis défavorable du Gouvernement, modifiant l'objectif de construction des réacteurs nucléaires de troisième génération et des petits réacteurs modulaires.

La rédaction adoptée vise ainsi à « *tendre vers 27 gigawatts de nouvelles capacités installées de production d'électricité d'origine nucléaire, dont des réacteurs électronucléaires de grande puissance et des petits réacteurs modulaires, à l'horizon 2050. La construction d'au moins 10 gigawatts de nouvelles capacités nucléaires installées, dont six réacteurs électronucléaires de grande puissance, est engagée d'ici 2026 et la construction supplémentaire d'au moins 13 gigawatts de nouvelles capacités nucléaires installées, dont huit réacteurs électronucléaires de grande puissance et un petit réacteur modulaire, est engagée d'ici 2030. D'ici le dépôt de la prochaine loi prévue en application du premier alinéa du I de l'article L. 100-1 A, la construction d'au moins 10 gigawatts de nouvelles capacités nucléaires installées est étudiée* ».

À l'issue de l'examen de l'article 3, **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 donc été validé.** Il en va de même de l'évaluation de 6 EPR2 supplémentaires d'ici 2030 en cas de réindustrialisation. Quant à **l'objectif de mix nucléaire *a minima* aux deux tiers, d'ici 2030, et majoritairement, d'ici 2050, il a lui aussi été conservé.**

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - De multiples modifications d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté en commission des affaires économiques plusieurs amendements.

D'une part, le rapporteur Antoine Armand a fait adopter :

- un amendement (CE544), supprimant les objectifs de maintien d'un mix nucléaire à plus de 60 % d'ici 2030 et majoritairement d'ici 2050, ainsi que les objectifs de décarbonation du mix électrique à plus de 90 % et du mix énergétique à plus de 50 % d'ici 2030 ;

- un amendement (CE543), modifié par un sous-amendement (CE562), présenté par la députée Marie-Noëlle Battistel, déplaçant l'objectif de maintien des installations de production d'électricité nucléaire et préférant le terme « *maintien* » à celui d'« *atteinte* » ;

- un amendement (CE546), supprimant la référence à la définition de « *modalités d'organisation et de gestion adaptées* » s'agissant de l'objectif de maintien des installations du cycle du combustible usé ;

- un amendement (CE547), supprimant le chiffre d'au moins 10 % d'ici 2030 et d'au moins 20 % d'ici 2040, s'agissant de l'objectif d'utilisation des matières recyclées dans la production d'électricité nucléaire ;

- un amendement (CE548), réécrivant l'objectif de soutien à un programme scientifique et technologique en faveur des RNR, en remplaçant « *la perspective d'un éventuel déploiement industriel d'un parc de tels réacteurs* » par « *l'engagement de la construction d'un démonstrateur au plus tard en 2030* ».

D'autre part, d'autres députés ont fait adopter :

- un amendement (CE424), présenté par le député Julien Brugerolles, ayant reçu l'avis favorable de la commission, ajoutant à l'objectif de soutien à l'effort de recherche et d'innovation en matière d'énergie nucléaire la nécessité qu'il soit « *significatif* » et assorti de « *financements adaptés* » ;

- un amendement (CE124), présenté par le député Jean-Louis Fugit, ayant reçu l'avis de sagesse de la commission, visant dans cet objectif de soutien à l'effort de recherche et d'innovation en matière d'énergie nucléaire, « *l'hydrogène renouvelable* », aux côtés de celui « *bas-carbone* » ;

- un amendement (CE135), présenté par le député Jérôme Nury, ayant reçu l'avis favorable de la commission, préférant un chiffrage « *d'au moins* » 27 GW d'ici 2050, s'agissant de l'objectif de construction des nouveaux réacteurs nucléaires ;

- un amendement (CE224), présenté par la députée Marie-Noëlle Battistel, ayant reçu l'avis défavorable de la commission, supprimant le chiffrage de 10 GW d'ici 2026 et 13 GW d'ici 2030 s'agissant de l'objectif de construction des nouveaux réacteurs nucléaires ;

- un amendement (CE254), présenté par le député Karim Benbrahim, ayant reçu l'avis favorable de la commission, supprimant la mention du retraitement et du recyclage des combustibles usés comme « *principal mode de gestion* » s'agissant de l'objectif de maintien des installations du cycle du combustible usé.

Cependant, l'article 3 a *in fine* été rejeté en commission.

En séance publique, un amendement (n° 503), présenté par le rapporteur Antoine Armand, et déposé à l'identique par le député Jean-Louis Fugit (n° 562) et le député Philippe Bolo (n° 667), ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement, ont été adoptés.

Ces amendements permettent de rétablir la plupart des objectifs en matière d'énergie nucléaire issus des travaux du Sénat :

- un objectif visant à renforcer l'effort de recherche et d'innovation en faveur de l'énergie nucléaire et de l'hydrogène bas-carbone ;

- un objectif proposant de maintenir une capacité installée de production d'au moins 63 GW ;

- un objectif visant à tendre vers 27 GW de nouveau nucléaire d'ici 2050, avec l'engagement de 10 GW (soit 6 EPR2) d'ici 2026 et de 13 GW (soit 8 EPR2) d'ici 2030 ;

- un objectif proposant de maintenir les installations nécessaires à la mise en œuvre du retraitement et de la valorisation des combustibles usés ;

- un objectif visant à recourir à une part de matières recyclées dans les combustibles nucléaires utilisés pour la production d'électricité nucléaire ;

- un objectif tendant à valoriser les matières radioactives dans la perspective de la fermeture du cycle ;

- un objectif visant à soutenir un programme scientifique et technologique sur le développement des réacteurs de quatrième génération, avec la construction d'un démonstrateur d'ici 2030, dans la perspective d'un déploiement industriel.

Ces amendements ont fait l'objet de deux sous-amendements :

- un sous-amendement, présenté par le député Joël Bruno, ayant reçu l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, préférant maximiser l'« utilisation » plutôt que la « disponibilité » des installations de production d'électricité nucléaire ;

- un sous-amendement, présenté par le Henri Alfandari, ayant reçu l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement, ajoutant, parmi les objectifs afférents à l'énergie nucléaire, un sous-objectif visant à « *favoriser le développement des flexibilités nécessaires pour assurer la sécurité d'approvisionnement et optimiser le fonctionnement du système électrique, telles que la modulation de la consommation et de la production électrique et le stockage d'énergie* ».

Par rapport à la rédaction adoptée au Sénat, l'article 3 ne comporte pas l'objectif de mix nucléaire aux deux tiers d'ici 2030 et majoritairement d'ici 2050, ni l'objectif de décarbonation du mix électrique à plus de 90 % d'ici 2030 et du mix énergétique à plus de 50 % à la même échéance.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une modification d'article pour tenir compte des modifications envisagées à l'Assemblée nationale

En deuxième lecture, la commission a modifié l'article 3, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-87), présenté par les rapporteurs.

Cet amendement a pour objet de réécrire cet article, en reprenant la rédaction adoptée à l'Assemblée nationale en première lecture en séance publique.

En effet, la rédaction ainsi votée à l'Assemblée nationale, qui a fait l'objet d'échanges en amont avec le Sénat, est satisfaisante, dans la mesure où elle conserve la plupart des objectifs sénatoriaux en matière d'énergie nucléaire :

- un objectif visant à renforcer l'effort de recherche et d'innovation en faveur de l'énergie nucléaire et de l'hydrogène bas-carbone ;

- un objectif proposant de maintenir une capacité installée de production d'au moins 63 GW ;

- un objectif visant à tendre vers 27 GW de nouveau nucléaire d'ici 2050, avec l'engagement de la construction de 10 GW d'ici 2026 (soit les 6 EPR2) et de 13 GW d'ici 2030 (soit les 8 EPR2) ;

- un objectif proposant de maintenir les installations nécessaires à la mise en œuvre du retraitement et de la valorisation des combustibles usés ;

- un objectif visant à recourir à une part de matières recyclées dans les combustibles nucléaires utilisés pour la production d'électricité nucléaire ;

- un objectif tendant à valoriser les matières radioactives dans la perspective de la fermeture du cycle ;

- un objectif visant à soutenir un programme scientifique et technologique sur le développement des réacteurs de quatrième génération, avec la construction d'un démonstrateur d'ici 2030, dans la perspective d'un déploiement industriel.

C'est donc une rédaction qui préserve l'ambition sénatoriale de construction de 27 GW de nouveau nucléaire d'ici 2050, dont 6 EPR2 d'ici 2026 et 8 EPR2 d'ici 2030.

Un sous-amendement (COM-114), présenté par le sénateur Vincent Delahaye, a aussi été adopté : il vise à préciser la nécessité de constituer des réserves de matières radioactives, dans le cadre de l'objectif de valorisation de ces matières.

Un sous-objectif sur les flexibilités électriques, introduit par erreur à l'article 3 à l'Assemblée nationale, est déplacé par un autre amendement (COM-88) à l'article 4, qui concerne spécifiquement ces technologies.

En revanche, cette rédaction ne retient pas deux objectifs exclus par l'Assemblée nationale : d'une part, l'objectif de mix nucléaire, aux deux tiers, d'ici 2030, et majoritairement, d'ici 2050 ; d'autre part, l'objectif de décarbonation du mix électrique à plus de 90 % d'ici 2030 et du mix énergétique à plus de 50 % à la même échéance.

En l'absence de procédure accélérée, la réécriture de l'article 3 dans une rédaction quasi identique à celle adoptée par l'Assemblée nationale

permet de donner toutes ses chances à la relance de l'énergie nucléaire de prospérer dans les suites de la navette parlementaire.

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).

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a modifié l'article 4, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-88) présenté par les rapporteurs.

Cet amendement a pour objet d'intégrer à cet article deux apports pertinents issus des travaux de l'Assemblée nationale adoptés en première lecture en commission :

- la réintroduction d'un objectif de 6,5 GW d'ici 2030 en matière de capacités d'effacement, supprimée au Sénat à la demande du Gouvernement en séance publique ;

- la possibilité du recours aux technologies liées au CO₂ pour leur utilisation, aux côtés de leur captage et de leur stockage.

Un amendement (COM-31 rect. bis), présenté par le sénateur Vincent Louault, proposant de « favoriser » l'électrification des usages plutôt que de l'« accompagner », dans le cadre de l'objectif de développement des réseaux de distribution et de transport d'électricité, a aussi été adopté.

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 « 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 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.

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'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 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 du Sénat en première lecture - 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 55 », présenté par la Commission européenne le 14 juillet 2021.

En effet, **la directive sur les énergies renouvelables**¹ 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 de 1 GW de batteries et de 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.* »

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.

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.

Au total, plusieurs évolutions ont été apportées à l'article 4 au Sénat en première lecture.

Tout d'abord, en commission, 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.

Plus encore, en séance publique, plusieurs amendements ont été adoptés à l'initiative des rapporteurs, du Gouvernement et d'autres sénateurs.

Les rapporteurs ont ainsi proposé :

- un amendement (n°181), co-construit avec le Gouvernement et ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement, ajoutant une référence à la planification des infrastructures, à l'objectif afférent au développement des réseaux de distribution et de transport d'électricité ;

- un amendement (n°182), co-construit avec le Gouvernement et ayant reçu l'avis de sagesse du Gouvernement, ajoutant un objectif visant à promouvoir les opérations d'autoconsommation individuelle ou collective, en électricité ou en gaz, en laissant inchangés la propriété publique et l'équilibre financier des réseaux publics de distribution d'énergie ;

Les deux amendements proposés par les rapporteurs ont fait l'objet d'échanges avec le sénateur 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.

De son côté, le Gouvernement a aussi présenté :

- un amendement (n°158)¹, co-construit avec les rapporteurs et ayant reçu l'avis favorable de la commission, réécrivant l'objectif en matière de capacités de stockage par batterie ;

- un amendement (n°148), co-construit avec les rapporteurs et ayant reçu l'avis favorable de la commission, supprimant un objectif en matière de capacités d'effacement.

Pour ce qui le concerne, le rapporteur pour avis pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable Didier Mandelli a proposé un amendement (n°5), ayant reçu l'avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement, ciblant le recours aux technologies de captage et de stockage du dioxyde de carbone sur les situations sans technologie, sans alternative ou à titre transitoire.

Enfin, le sénateur Daniel Gremillet a présenté un amendement (n°115), ayant reçu l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, ajoutant une référence à la résilience au changement climatique et à la

¹ Cet amendement a été déposé à l'identique par l'amendement n°120 du sénateur Bernard Buis.

cybersécurité, à l'objectif afférent au développement des réseaux de distribution et de transport d'électricité.

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - De multiples modifications d'article mais une proposition de loi rejetée

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements en commission des affaires économiques.

D'une part, le rapporteur Antoine Armand a fait adopter :

- un amendement (CE540), d'ordre rédactionnel, permettant de viser à la fois, les réseaux de distribution d'électricité « *et* » ceux de transport ;

- un amendement (CE549), remplaçant la notion « *d'abaissement des coûts unitaires* » par celle « *d'optimisation des investissements* » s'agissant de l'objectif afférent au développement des réseaux de distribution et de transport d'électricité ;

- un amendement (CE551)¹ supprimant l'objectif afférent à l'encouragement des opérations d'autoconsommation, individuelle ou collective, en électricité ou en gaz ;

- un amendement (CE553) remplaçant le terme « *modulation* » par celui de « *flexibilité* » s'agissant de l'objectif afférent au développement des flexibilités nécessaires à la sécurité d'approvisionnement ;

- un amendement (CE554) ajoutant un objectif de 6,5 GW de capacités d'effacement d'ici 2030, parmi l'objectif afférent au développement des flexibilités nécessaires à la sécurité d'approvisionnement.

D'autre part, d'autres députés ont fait adopter :

- un amendement (CE10), présenté par la députée Olga Givernet, ayant reçu l'avis favorable de la commission, remplaçant le terme « *accompagner* » par celui de « *favoriser* », s'agissant de l'électrification des usages poursuivie par l'objectif afférent au développement des réseaux de distribution et de transport d'électricité ;

- un amendement (CE324), présenté par le député Jean-Louis Fugit, ayant reçu l'avis favorable de la commission, abaissant l'objectif en matière d'hydrogène à 4,5 GW d'ici 2030 et 8 GW d'ici 2035 et supprimant l'objectif de 33 % d'hydrogène renouvelable dans la consommation industrielle d'hydrogène et de 77 % d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone dans la consommation totale d'hydrogène à la même échéance ;

- deux amendements (CE14 et CE105), présentés par la députée Danielle Brulebois et le député Jean-Louis Fugit, ayant reçu l'avis favorable de la commission, ajoutant l'« *utilisation* » aux technologies de « *captage et de stockage de*

¹ Déposé à l'identique par le député Maxime Amblard (CE494).

dioxyde de carbone » s'agissant de l'objectif en la matière de 4 mégatonnes d'ici 2030 et 15 mégatonnes d'ici 2050 ;

- un amendement (CE278), présenté par le député Maxime Laisney, ayant reçu l'avis défavorable de la commission, supprimant la possibilité de recourir à ces technologies de captage, d'utilisation ou de stockage du dioxyde de carbone aux « situations transitoires », en maintenant celles pour lesquelles il n'existe pas ou peu de technologie ou d'alternative permettant de réduire ces émissions.

Puis, en séance publique, l'Assemblée nationale a adopté d'autres amendements :

- un amendement (n° 67), présenté par le député Maxime Amblard, ayant reçu l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement, visant à prescrire une structuration en arborescence des réseaux de distribution et de transport d'électricité ;

- deux amendements (n° 365 et 506), présentés par le rapporteur Antoine Armand et la députée Marina Ferrari, ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement, tendant à supprimer un objectif relatif aux différentes flexibilités électriques ;

- un amendement (n° 610), présenté par le député Maxime Amblard, ayant reçu l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement, proposant de faire de la production d'électricité nucléaire le fondement stratégique de la politique énergétique nationale ;

- un amendement (n° 56), présenté par le député Maxime Amblard, ayant reçu l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement, ajoutant un objectif d'utilisation de 100 % d'hydrogène bas-carbone dans la consommation totale d'hydrogène d'ici 2035 ;

- un amendement (n° 640), présenté par le Gouvernement, ayant reçu l'avis favorable de la commission, précisant que l'objectif de 6,5 GW de capacités d'effacement d'ici 2030 est un objectif indicatif et provisoire, qui s'applique sous réserve des besoins de flexibilités, en veillant à la sécurité d'approvisionnement et à la maîtrise des coûts ;

- un amendement (n° 387), présenté par le député Julien Brugerolles, ayant reçu l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement, prévoyant la définition d'une stratégie nationale de la biomasse, respectant la hiérarchie des usages.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une modification d'article pour tenir compte des modifications envisagées à l'Assemblée nationale

En deuxième lecture, la commission a modifié l'article 4, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-88) présenté par les rapporteurs.

Cet amendement a pour objet d'intégrer à cet article deux apports pertinents issus des travaux de l'Assemblée nationale adoptés en première lecture en commission :

- la réintroduction d'un objectif de 6,5 GW d'ici 2030 en matière de capacités d'effacement, que le Gouvernement avait souhaité supprimer au Sénat en séance publique mais qu'il a finalement encadré à l'Assemblée nationale en séance publique ;

- la possibilité du recours aux technologies liées au CO₂ pour leur utilisation, aux côtés de leur captage et de leur stockage.

En revanche, la commission n'a pas retenu un apport non conforme au droit de l'Union européenne issu des travaux de l'Assemblée nationale adoptés en commission : en l'espèce, la suppression de l'objectif de 33 % d'hydrogène renouvelable dans la consommation industrielle d'hydrogène d'ici 2030 et de 77 % d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone dans la consommation totale d'hydrogène à la même échéance.

En effet, la directive « Énergies Renouvelables III », du 18 octobre 2023¹, offre une dérogation utile à l'hydrogène bas-carbone, issu de l'énergie nucléaire, qu'il est pertinent de transposer.

Un amendement (COM-31 rect. bis), présenté par le sénateur Vincent Louault, proposant de « favoriser » l'électrification des usages plutôt que de l'« accompagner », dans le cadre de l'objectif de développement des réseaux de distribution et de transport d'électricité, a aussi été adopté.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

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 22 bis).

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).

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a modifié l'article 5, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-89), présenté par les rapporteurs.

Cet amendement a pour objet de réécrire cet article, en reprenant la rédaction adoptée à l'Assemblée nationale en première lecture en séance publique.

En effet, la rédaction ainsi votée à l'Assemblée nationale, qui a fait l'objet d'échanges en amont avec le Sénat, est satisfaisante, dans la mesure où elle conserve l'essentiel des objectifs sénatoriaux en matière d'énergies renouvelables.

Il a fait l'objet d'un sous-amendement (COM-113), présenté par le rapporteur pour avis pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable Didier Mandelli et le président Jean-François Longeot, visant à préciser la condition selon laquelle, pour les projets d'éolien terrestre, le renouvellement des installations est préféré à l'implantation de nouvelles installations et tient compte de la planification territoriale.

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 en mer et introduit de nouvelles technologies : stockage hydraulique, opérations d'économies d'énergie⁷ ;

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}).

⁷ 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.

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 ;

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 ;

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.

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 du Sénat en première lecture - 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 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.

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

Tout d'abord, le Pniec prévoit pour 2030, 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'hydroélectricité³, 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.

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).

³ Stations d'énergie par pompage (Step) incluses.

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'hydroélectricité¹, 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 2030² 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'hydroélectricité³, 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 la Sfec. »

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. »

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

² Injecté dans les réseaux de gaz.

³ Idem.

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.

Au total, plusieurs évolutions ont été apportées à l'article 5 au Sénat en première lecture.

En premier lieu, en commission, des amendements ont été adoptés à l'initiative des rapporteurs et du rapporteur pour avis.

Les rapporteurs ont présenté 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 Didier Mandelli, ayant reçu l'avis favorable de la commission, ont également été proposés.

Ces amendements visent à 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 sexies) (COM-51).

En second lieu, en séance publique, plusieurs amendements ont été adoptés à l'initiative du Gouvernement et d'un sénateur.

Le Gouvernement a ainsi proposé :

- un amendement (n° 149), co-construit avec les rapporteurs et ayant reçu l'avis de sagesse de la commission, prévoyant une production d'électricité décarbonée de 560 TWh d'ici 2030, dont 360 TWh d'origine nucléaire et 200 TWh d'origine renouvelable, et supprimant l'objectif de consommation de 40 % d'électricité renouvelable ;

- un amendement (n° 150), co-construit avec les rapporteurs et ayant reçu l'avis de sagesse de la commission, fixant plusieurs objectifs en matière d'énergies renouvelables d'ici 2030, avec notamment une consommation de 15 % de biogaz, ainsi qu'une production de 50 TWh de biogaz, dont 44 TWh injectés, et de 48 TWh de biocarburants ;

- un amendement (n° 151), co-construit avec les rapporteurs et ayant reçu l'avis de sagesse de la commission, réécrivant l'objectif en matière d'éolien en mer, afin de préciser que « *les capacités de production [en matière d'éolien en mer] respectent les exigences de sécurité des installations électriques et visent un objectif de conciliation des différents usages* » ;

- un amendement (n° 153), co-construit avec les rapporteurs et ayant reçu l'avis de sagesse de la commission, réécrivant l'objectif en matière d'éolienne terrestre, de manière à prévoir de « *poursuivre le développement des capacités de production d'électricité à partir d'installations terrestres utilisant l'énergie mécanique du vent, en favorisant à la fois le développement de nouvelles installations ainsi que le renouvellement des installations existantes* » ;

- un amendement (n° 152), co-construit avec les rapporteurs et ayant reçu l'avis de sagesse de la commission, réécrivant l'objectif en matière d'hydrolienne, dans le but de prévoir « *d'explorer le potentiel de production* »

d'électricité issue d'installations utilisant l'énergie cinétique des courants marins ou fluviaux ».

Enfin, le sénateur Gilbert-Luc Devinaz a présenté un amendement (n° 42), ayant reçu l'avis favorable de la commission et de sagesse du Gouvernement, ajoutant un objectif afférent à la disponibilité de la ressource en eau dans le contexte du réchauffement climatique.

À l'issue de l'examen de l'article 5, en matière d'énergies renouvelables, ont prospéré des objectifs d'au moins 29 GW d'hydroélectricité, 50 GW de photovoltaïque, 560 TWh de production d'électricité décarbonée, dont 200 TWh de sources renouvelables, 297 TWh de chaleur renouvelable, 50 TWh de biogaz et 48 TWh de biocarburants d'ici 2030 ou 2035.

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - De multiples modifications de l'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté en commission des affaires économiques un amendement (CE555), présenté par le rapporteur Antoine Armand, réécrivant certains objectifs en matière d'énergies renouvelables.

Cet amendement prévoit de ne conserver que les objectifs, d'ici 2030, d'au moins 58 % d'énergies décarbonées dans la consommation finale brute d'énergie, 560 TWh de production d'électricité décarbonée en métropole continentale, 297 TWh de production de chaleur renouvelable et de récupération et 44 TWh de production de biogaz.

De plus, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements d'autres députés :

- trois amendements identiques (CE25, CE128 et CE512), présentés par les députés Didier Le Gac, Jean-Luc Fugit et Marie-Noëlle Battistel, ayant reçu l'avis défavorable de la commission, ajoutant un objectif de capacité installée de 18 GW d'ici 2035 en matière d'éolien en mer ;

- deux amendements identiques (CE92 et CE108), présentés par les députés Charles Fournier et Jean-Luc Fugit, ayant reçu l'avis défavorable de la commission, ajoutant un objectif de développement de la production d'énergie à partir d'éolien en mer ;

- trois amendements identiques (CE27, CE130 et CE516), présentés par les députés Didier Le Gac, Jean-Luc Fugit et Marie-Noëlle Battistel, ayant reçu l'avis défavorable de la commission, ajoutant à l'objectif de production d'énergie hydrolienne une capacité installée de 250 mégawatts (MW) d'ici 2035 et 5 GW d'ici 2050 ;

- un amendement (CE95), présenté par le député Sébastien Humbert, ayant reçu l'avis défavorable de la commission, conditionnant l'objectif de

production d'énergie solaire à la nécessité de préserver le foncier agricole disponible ;

- un amendement (CE229), présenté par la députée Marie-Noëlle Battistel, ayant reçu l'avis défavorable de la commission, ajoutant un objectif privilégiant les projets de production d'énergie solaire en toitures, sur ombrières, sur les délaissés et les carrières et sur les surfaces déjà artificialisées ;

- un amendement (CE41), présenté par le député Joël Bruneau, ayant reçu l'avis défavorable de la commission, ajoutant à l'objectif de production d'énergie éolienne terrestre la nécessité de veiller à la « *planification* » et à la « *répartition* » des installations ;

- un amendement (CE66), présenté par la députée Louise Morel, ayant reçu l'avis défavorable de la commission, ajoutant un objectif encourageant la production et la consommation de chaleur à partir de biomasse solide ;

- un amendement (CE119), présenté par le député Jean-Luc Fugit, ayant reçu l'avis défavorable de la commission, ajoutant un objectif visant à explorer le potentiel de production d'électricité issue des énergies marines et fluviales ;

- un amendement (CE461), présenté par le député Joël Bruneau, ayant reçu l'avis favorable de la commission, ajoutant un objectif visant à développer les capacités de chaleur en géothermie profonde.

Puis, en séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement (n° 568), présenté par le rapporteur Antoine Armand, et déposé à l'identique par un amendement (n° 682), présenté par le député Philippe Bolo, ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement :

- supprimant, dans le droit proposé, toute référence aux objectifs de capacités sectoriels pour ne conserver que les objectifs de production ou de consommation généraux (l'objectif de 58 % d'énergie décarbonée dans la consommation finale brute d'énergie d'ici 2030 ainsi que les objectifs de production d'électricité décarbonée de 560 TWh, 297 TWh de chaleur renouvelable et de récupération et 44 TWh de biogaz) ;

- supprimant, dans le droit existant, les références aux filières hydroélectrique, éolien en mer, agrivoltaïque et de chaleur et de froid renouvelables (4° bis, 4° ter, 4° quater et 9° de l'article L. 100-4 du code de l'énergie).

Ces amendements ont été sous-amendés par le sous-amendement (n° 601), présenté par la députée Marie-Noëlle Battistel, ayant reçu l'avis de sagesse de la commission et du Gouvernement, allouant 200 TWh aux sources d'énergies renouvelables parmi la production d'électricité décarbonée de 560 TWh d'ici 2030, ce qui correspond au volume adopté en première lecture au Sénat.

En outre, l'Assemblée nationale a adopté un amendement (n° 345), présenté par le député Pierre Meurin, ayant reçu l'avis favorable de la commission et l'avis favorable du Gouvernement, remplaçant la chaleur « renouvelable » par celle « bas-carbone », dans l'objectif de production de 297 TWh de chaleur renouvelable et de récupération d'ici 2030.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une modification d'article pour tenir compte des modifications envisagées à l'Assemblée nationale

En deuxième lecture, la commission a modifié l'article 5, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-89), présenté par les rapporteurs.

Cet amendement a pour objet de réécrire cet article, en reprenant la rédaction adoptée à l'Assemblée nationale en première lecture en séance publique.

En effet, la rédaction ainsi votée à l'Assemblée nationale, qui a fait l'objet d'échanges en amont avec le Sénat, est satisfaisante, dans la mesure où elle conserve l'essentiel des objectifs sénatoriaux en matière d'énergies renouvelables :

- un objectif d'au moins 58 % d'énergies décarbonées dans la consommation finale brute d'énergie en 2030 ;

- un objectif de 560 TWh de production d'électricité décarbonée, dont au moins 200 TWh de sources renouvelables à cette même échéance ;

- un objectif de 297 TWh de production de chaleur renouvelable à cette même échéance ;

- un objectif de 44 TWh de biogaz injecté dans les réseaux à cette même échéance.

C'est donc une rédaction qui maintient l'ambition sénatoriale de production de 560 TWh d'électricité décarbonée, dont 200 TWh de sources renouvelables, de 297 TWh de chaleur renouvelable et de 44 TWh de biogaz.

Dans un souci d'équité entre les différentes filières renouvelables, la commission a estimé indispensable d'ajouter à ces objectifs une cible, omise, de production de 48 TWh de biocarburants d'ici 2030.

Un sous-amendement (COM-113), présenté par le rapporteur pour avis pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable Didier Mandelli et le président Jean-François Longeot, a aussi été adopté : il vise à maintenir la condition, adoptée au Sénat en première lecture, selon laquelle, pour les projets d'éolien terrestre,

le renouvellement des installations est préféré à l'implantation de nouvelles installations et tient compte de la planification territoriale.

Pour le reste, cette rédaction ne retient pas certains objectifs refusés par l'Assemblée nationale : d'une part, il s'agit des objectifs chiffrés, proposés dans la proposition de loi, de 29 GW de capacités installées pour l'hydroélectricité d'ici 2035, de 50 GW de capacités installées pour l'énergie solaire d'ici 2030 et de 50 TWh de production de biogaz à la même échéance ; d'autre part, il s'agit des objectifs non chiffrés, existant à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, pour l'hydroélectricité, l'éolien en mer, l'agrivoltaïsme et la chaleur et le froid renouvelables, issus de précédentes lois¹.

En l'absence de procédure accélérée, la réécriture de l'article 5 dans une rédaction quasi identique à celle adoptée par l'Assemblée nationale permet de donner toutes ses chances au développement des énergies renouvelables de prospérer dans les suites de la navette parlementaire.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

¹ En l'espèce, la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019, la loi « Climat-Résilience », du 22 août 2021 et la loi « APER », du 10 mars 2023.

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.

Au Sénat en deuxième lecture, 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 %

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).

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 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 du Sénat en première lecture – 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 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

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

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.

Au total, au Sénat en première lecture, l'article a été adopté sans modification, qu'il s'agisse de la commission ou de la séance publique.

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture – Une modification mineure d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté en commission des affaires économiques un amendement (CE139), présenté par le député Jérôme Nury, ayant reçu l'avis favorable de la commission, remplaçant la

référence aux énergies « *renouvelables* » par celle aux énergies « *bas-carbone* », s'agissant des carburants et de l'électricité devant permettre de décarboner le secteur des transports.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une adoption d'article sans modification

En deuxième lecture, la commission a adopté l'article 6, tel que voté au Sénat en première lecture, sans modification.

Elle n'a pas retenu un apport non conforme au droit de l'Union européenne issu des travaux de l'Assemblée nationale adoptés en première lecture en commission : en l'espèce, le remplacement de la référence aux énergies « *renouvelables* » par celle aux énergies « *bas-carbone* ».

En effet, la directive « Énergies Renouvelables III », du 18 octobre 2023¹, ne fait référence qu'aux énergies renouvelables, et non aux énergies bas-carbone.

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 25).

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.

Au Sénat en deuxième lecture, 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.

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).

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° 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 du Sénat en première lecture - 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 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

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.

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 55 ».

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 Aviation²** 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 Maritime³** 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.

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.

Au total, au Sénat en première lecture, l'article a été adopté sans modification, qu'il s'agisse de la commission ou de la séance publique.

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté conforme l'article 7 en commission des affaires économiques.

Puis, en séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement (n° 377), présenté par le député Julien Brugerolles, ayant reçu l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement, supprimant cet article.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une adoption sans modification

En deuxième lecture, la commission a adopté l'article 7, tel que voté par le Sénat en première lecture, sans modification.

En effet, c'est une disposition essentielle pour décarboner le secteur des transports, en mobilisant les biocarburants conventionnels et avancés ainsi que les carburants renouvelables d'origine non biologique.

La commission a adopté l'article sans modification.

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.

Au Sénat, en deuxième lecture, la commission a modifié l'article 8, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant deux amendements identiques (COM-90, COM-13 rect.), présentés par les rapporteurs et la sénatrice Christine Belrhiti.

Ces amendements ont pour objet d'intégrer à cet article une modification pertinente proposée par le Gouvernement à l'Assemblée nationale en première lecture, en commission et en séance publique : il s'agit de la réécriture de l'interdiction de l'exploitation des installations de production d'électricité à partir de charbon, compte tenu de la publication récente de la loi « Centrales à charbon », du 14 avril 2025¹, qui admet les conversions de ces installations vers des combustibles bas-carbone.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

¹ Loi n° 2025-336 du 14 avril 2025 visant à convertir des centrales à charbon vers des combustibles moins émetteurs en dioxyde de carbone pour permettre une transition écologique plus juste socialement (article 4).

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 (tCO₂eq/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 du Sénat en première lecture – 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 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

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).

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 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**

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.

l'article 20 de la proposition de loi, s'agissant de la dérogation aux débits 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.

Au total, plusieurs évolutions ont été apportées à l'article 8 au Sénat en première lecture.

Tout d'abord, en commission, ont été adoptés :

- un amendement de précision rédactionnelle (COM-38) présenté par les rapporteurs, préférant 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 (COM-9) proposé par le sénateur Fabien Gay, ayant reçu l'avis favorable de la commission, précisant que l'interdiction de ces centrales après 2027 intervient sous réserve de leurs projets de reconversion vers des combustibles bas-carbone.

De plus, en séance publique, ont également été adoptés :

- un amendement (n° 172) présenté par les rapporteurs, co-construit avec le Gouvernement et ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement, utilisant l'expression « à hauteur de » dans l'appréciation des objectifs de réduction de la consommation fossile et totale ;

- un amendement (n° 59) proposé par la sénatrice Christine Belrhiti, ayant reçu l'avis favorable de la commission et l'avis défavorable du Gouvernement, précisant que les projets de reconversion vers des combustibles bas-carbone précités sont ceux portés par les exploitants.

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - De multiples modifications d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté conforme l'article 8 en commission des affaires économiques.

Puis, en séance publique, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements :

- un amendement (n° 30), présenté par le député Maxime Amblard, ayant reçu l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement, prévoyant de modifier l'objectif de réduction de la consommation d'énergie

totale (et de viser une diminution de 1 350 térawattheures – TWh – par an en 2050) ;

- **un amendement (n° 31), présenté par le même député**, ayant reçu l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement, **prévoyant de modifier l'objectif de réduction de la consommation d'énergie fossile** (et de viser une diminution de 1 400 TWh par an en 2050) ;

- **un amendement (n° 630), présenté par le Gouvernement, déposé à l'identique par un amendement (n° 215), présenté par le député Alexandre Loubet**, ayant reçu l'avis favorable de la commission, **supprimant l'interdiction de la délivrance de nouvelles autorisations pour les installations de production d'électricité à partir de charbon situées sur le territoire métropolitain national, sous réserve de la mise en œuvre de projets de conversion vers les combustibles bas-carbone, à compter du 1^{er} janvier 2027.**

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une modification d'article pour tenir compte des modifications envisagées à l'Assemblée nationale

En deuxième lecture, la commission a modifié l'article 8, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant deux amendements identiques (COM-90, COM-13 rect.), présentés par les rapporteurs et la sénatrice Christine Belrhiti.

Ces amendements ont pour objet d'intégrer à cet article une modification pertinente proposée par le Gouvernement à l'Assemblée nationale en première lecture, en commission et en séance publique : il s'agit de la réécriture de l'interdiction de l'exploitation des installations de production d'électricité à partir de charbon, compte tenu de la publication récente de la loi « Centrales à charbon », du 14 avril 2025¹, qui admet les conversions de ces installations vers des combustibles bas-carbone.

En revanche, la commission n'a pas retenu des apports non conformes au droit de l'Union européenne issus des travaux de l'Assemblée nationale adoptés en séance publique : en l'espèce, la réécriture des objectifs de réduction de la consommation d'énergie totale et fossile.

¹ Loi n° 2025-336 du 14 avril 2025 visant à convertir des centrales à charbon vers des combustibles moins émetteurs en dioxyde de carbone pour permettre une transition écologique plus juste socialement (article 4).

En effet, la directive « Efficacité énergétique », du 13 septembre 2023¹, prescrit l'établissement des contributions nationales indicatives en matière d'efficacité énergétique d'ici 2030, exprimées en consommation d'énergie finale et en consommation d'énergie primaire.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

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 (articles 1^{er} et 4)

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).

Au Sénat, en deuxième lecture, la commission a modifié l'article 9, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-91) présenté par les rapporteurs.

Cet amendement a pour objet d'intégrer à cet article deux modifications pertinentes proposées par le rapporteur de l'Assemblée nationale Antoine Armand en première lecture en commission :

- l'abaissement de l'objectif maximal de rénovation énergétique annuel, de 900 000 à 800 000 rénovations d'ampleur ;

- l'abaissement de l'objectif maximal d'efficacité énergétique, de 2 500 à 2 250 TWh de C2E.

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 »,

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}).

du 22 août 2021¹, « Aper », du 10 mars 2023² et « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023³.

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 2019⁴, 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-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* » ;

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

- 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* ».

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 :

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.

- 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.

III. La position du Sénat en première lecture - 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 55 », présenté par la Commission européenne le 14 juillet 2021.

En effet, la 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 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

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.

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. »

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

¹ Haut conseil pour le climat (HCC), *Rénover mieux : leçons d'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.

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 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, au Sénat en première lecture en commission, 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° 2022-1368 du 27 octobre 2022 notamment.

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - De multiples modifications d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté en commission des affaires économiques plusieurs amendements du rapporteur Antoine Armand :

- un amendement (CE614), sous-amendé par un sous-amendement (CE640) présenté par la députée Juliette Laernos, ayant pour effet de remplacer l'objectif de rénovations énergétiques annuel, de 900 000 rénovations d'ampleur dont 200 000 rénovations globales, par un objectif de 380 000 rénovations performantes ;

- un amendement (CE615), ayant pour effet d'abaisser l'objectif d'économies d'énergie annuel, la fourchette proposée étant de 825 à 2 250 TWh de C2E, contre 1 250 à 2 500 TWh initialement.

En séance publique, plusieurs amendements ont été adoptés par l'Assemblée nationale à l'initiative d'autres députés :

- un amendement (n° 217), présenté par le député Frédéric Falcon, ayant reçu l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement, abaissant encore le niveau de l'objectif de rénovations énergétiques annuel, de 380 000 à 330 000 rénovations performantes ;

- un amendement (n° 316), présenté par le même député, ayant reçu l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement, revenant sur l'interdiction de la mise en location de certains biens compte tenu de leur classe énergétique ;

- deux amendements identiques (n° 191 et n° 217), présentés par les députés Joël Bruneau et Frédéric Falcon, ayant reçu l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement, supprimant tout objectif d'efficacité énergétique *via* les C2E ;

- un amendement (n° 475), présenté par le député Jean-Louis Fugit, ayant reçu l'avis de sagesse de la commission et du Gouvernement, proposant d'encourager et de faciliter la rénovation énergétique, en garantissant un reste à charge soutenable pour les ménages, notamment en pérennisant et en renforçant l'accès à la prime de transition énergétique.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une modification d'article pour tenir compte des modifications envisagées à l'Assemblée nationale

En deuxième lecture, la commission a modifié l'article 9, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-91) présenté par les rapporteurs.

Cet amendement a pour objet d'intégrer à cet article deux modifications pertinentes proposées par le rapporteur pour Assemblée nationale Antoine Armand en première lecture en commission :

- l'abaissement de l'objectif maximal de rénovation énergétique annuel, de 900 000 à 800 000 rénovations d'ampleur ;

- l'abaissement de l'objectif maximal d'efficacité énergétique, de 2 500 à 2 250 TWh de C2E.

Pour autant, la commission n'a pas retenu la suppression de tout objectif d'efficacité énergétique, *via* les C2E, tel qu'adoptée à l'Assemblée nationale en séance publique : effet, cela serait contraire au champ de la loi quinquennale sur l'énergie, fixé par l'article L. 100-1 A du code de l'énergie, tel qu'issu de la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019¹.

À la demande du rapporteur de cette loi pour le Sénat, Daniel Gremillet, l'article L. 100-1 A précité dispose que cette loi quinquennale sur l'énergie précise « *les niveaux minimal et maximal des obligations d'économies d'énergie prévues à l'article L. 221-1 du présent code* ».

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

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

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.

Au Sénat, en deuxième lecture, la commission a modifié l'article 10, tel qu'adopté par le Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-92), présenté par les rapporteurs.

Cet amendement a pour objet d'intégrer à cet article deux apports pertinents issus des travaux de l'Assemblée nationale adoptés en première lecture, en commission et en séance publique :

- la mention des mots « *tendre vers* » plutôt que « *parvenir à* » ;
- mention des mots « *énergies décarbonées* » plutôt que « *énergies renouvelables* ».

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.

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.

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 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 du Sénat en première lecture - 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.

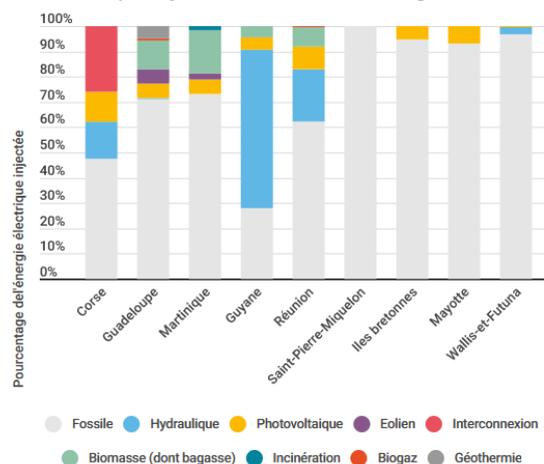
Elle constate que l'atteinte de ces objectifs constitue une perspective ambitieuse mais crédible.

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 graphiques, 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 : « La 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 ».

Au total, plusieurs évolutions ont été apportées à l'article 10 au Sénat en première lecture.

Tout d'abord, en commission, un amendement de précision rédactionnelle (COM-28) présenté par le sénateur Franck Menonville, ayant reçu l'avis favorable de la commission, est venu préférer les termes « tendre vers » à celui de « parvenir », s'agissant des objectifs précités dans certaines ZNI.

Cependant, en séance publique, un amendement en sens contraire (n° 84) présenté par le sénateur Yannick Jadot, ayant reçu l'avis de sagesse de la commission et du Gouvernement, est revenu sur cette modification.

De plus, en séance publique également, un amendement (n° 23) présenté par le sénateur Claude Kern, ayant reçu l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, est venu ajouter les énergies « *de récupération* » aux côtés de celles « *renouvelables* », concernant les objectifs précités dans certaines ZNI.

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Quelques modifications mineures de l'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté en commission des affaires économiques un amendement (CE311), présenté par le député Romain Daubié, ayant reçu l'avis favorable de la commission, préférant l'expression « *tendre vers* » à celle de « *parvenir à* », s'agissant des objectifs susmentionnés dans certaines ZNI.

En séance publique, l'Assemblée nationale a également adopté un amendement (n° 32), présenté par le député Maxime Amblard, ayant reçu l'avis de sagesse du rapporteur et défavorable du Gouvernement, privilégiant les énergies « *décarbonées* » aux énergies « *renouvelables* » dans ces ZNI.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une modification d'article pour tenir compte des modifications envisagées à l'Assemblée nationale

En deuxième lecture, la commission a modifié l'article 10, tel qu'adopté par le Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-92), présenté par les rapporteurs.

Cet amendement a pour objet d'intégrer à cet article deux apports pertinents issus des travaux de l'Assemblée nationale adoptés en première lecture, en commission et en séance publique :

- la mention des mots « *tendre vers* » plutôt que « *parvenir à* » ;
- la mention des mots « *énergies décarbonées* » plutôt que « *énergies renouvelables* ».

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.

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a adopté l'article sans modification.

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 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*

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}).

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 du Sénat en première lecture – 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 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.

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.

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 »).

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.

Au total, plusieurs évolutions ont été apportées à l'article 11 au Sénat en première lecture.

Tout d'abord, en commission, 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.

Plus encore, en séance publique, ont été adoptés :

- un amendement de précision rédactionnelle (n° 173) présenté par les rapporteurs, co-construit avec le Gouvernement et ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement, permettant de mentionner, à la fois, les émissions et les absorptions de GES ;

- un amendement (n° 6) proposé par le rapporteur pour avis pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable Didier Mandelli, ayant reçu l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, ajoutant la nécessité de favoriser l'absorption des émissions de GES par les puits de GES.

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Quelques modifications mineures puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté en commission de l'aménagement du territoire et du développement durable un amendement (CD86), présenté par le rapporteur Jean-Marie Fiévet, proposant de revenir à l'expression « *réduire* » plutôt que « *tendre vers une réduction* ».

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement (n° 627), présenté par le Gouvernement, et déposé à l'identique par un amendement (n° 291), présenté par le député Emmanuel Blairy, ayant reçu l'avis défavorable du rapporteur, revenant sur cette modification.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une adoption d'article sans modification

En deuxième lecture, la commission a adopté l'article 11, tel que voté en première lecture au Sénat, sans modification.

En effet, en première lecture, en séance publique, tant l'Assemblée que le Sénat ont opté pour l'expression « *tendre vers une réduction* » plutôt que « *réduire* », avec l'appui du Gouvernement : les positions de ces trois acteurs sont donc concordantes sur ce point.

La commission a adopté l'article sans modification.

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.

Au Sénat, en deuxième lecture, la commission a modifié l'article 12, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-93), présenté par les rapporteurs.

Cet amendement est venu modifier l'échéance prévue à cet article, pour viser le « 1^{er} janvier 2026 » plutôt que le « 1^{er} janvier 2025 », compte tenu du retard pris dans l'examen de la proposition de loi et, plus largement, dans le chantier de la révision de notre programmation énergétique.

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 issue 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

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

l'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, par la loi « Climat et résilience », 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

- 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).

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 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. »

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 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 Constitution².

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°).

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).

² Décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023.

III. La position du Sénat en première lecture – 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.

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

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.

objectif, entre 2025 et 2034, et un objectif d'incorporation de 2 % pouvant s'appliquer en 2034¹.

C'est également vrai du captage et du stockage du CO₂ : la proposition de règlement « Net-zero Industry Act » (NZIA)², 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 continental³.

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 existant⁴. 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.

Au total, plusieurs évolutions ont été apportées à l'article 12 au Sénat en première lecture.

Tout d'abord, en commission, 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.

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

² 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.

³ Cette capacité d'injection annuelle n'est pas combinée avec une récupération renforcée des hydrocarbures (DME).

⁴ Incluant l'EPR de Flamanville 3.

Plus encore, en séance publique, ont été adoptés :

- un amendement (n° 184) présenté par les rapporteurs, co-construit avec le Gouvernement et ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement, préférant la date de janvier 2025 à celle d'octobre 2024 pour l'échéance de la loi quinquennale sur l'énergie ;

- un amendement (n° 7) proposé par le rapporteur pour avis pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable Didier Mandelli, ayant reçu l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, ciblant le recours aux technologies de captage et de stockage du dioxyde de carbone sur les situations sans technologie, sans alternative ou à titre transitoire.

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi.

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 12 en commission des affaires économiques.

En effet, le rapporteur Antoine Armand, a fait adopter un amendement (CE589)¹, procédant à cette suppression.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une modification d'article

En deuxième lecture, la commission a modifié l'article 12, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-93), présenté par les rapporteurs.

C'est une disposition essentielle pour adapter le contenu de la loi quinquennale sur l'énergie à l'évolution technologique (énergie nucléaire, hydrogène, technologies de captage et de stockage du dioxyde de carbone), qui ne saurait donc être supprimée.

De plus, alors que le rapporteur pour l'Assemblée nationale Antoine Armand entendait y supprimer en première lecture en commission toutes les dispositions non programmatiques, la commission relève qu'il s'agit d'une disposition programmatique.

En revanche, l'amendement précité est venu modifier l'échéance prévue à cet article, pour viser le « 1^{er} janvier 2026 » plutôt que le « 1^{er} janvier 2025 », compte tenu du retard pris dans l'examen de la

¹ Déposé à l'identique par les amendements présentés par la députée Anne Stambach-Terreiroir (CE193), le député Karim Benbrahim (CE263) et la députée Julie Laernos (CE384).

proposition de loi et, plus largement, dans le chantier de la révision de notre programmation énergétique.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

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.

Au Sénat en deuxième lecture, 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-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 du Sénat en première lecture - 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.

Au total, au Sénat en première lecture, l'article a été adopté sans modification, qu'il s'agisse de la commission ou de la séance publique.

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 13 en commission des affaires économiques.

En effet, le rapporteur Antoine Armand, a fait adopter un amendement (CE607)¹, procédant à cette suppression.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une adoption d'article sans modification

En deuxième lecture, la commission a adopté l'article 13, tel que voté au Sénat en première lecture, sans modification.

C'est une disposition nécessaire pour adapter le contenu du décret sur la PPE à l'évolution technologique (énergie nucléaire, hydrogène,

¹ Déposé à l'identique par les amendements présentés par la députée Anne Stambach-Terreiroir (CE202), le député Karim Benbrahim (CE264) et la députée Julie Laernos (CE391).

technologies de captage et de stockage du dioxyde de carbone), **qui ne saurait donc être supprimée.**

De plus, alors que le rapporteur pour l'Assemblée nationale Antoine Armand entendait y supprimer en première lecture en commission toutes les dispositions non programmatiques, la commission relève qu'il s'agit d'une disposition programmatique.

La commission a adopté l'article sans modification.

Article 13 bis
**Présentation par le Gouvernement
de la stratégie française pour l'énergie et le climat (SFEC)
dans le cadre de la synthèse accompagnant
la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**

Introduit au Sénat en première lecture en séance publique par un amendement (n° 51) présenté par le sénateur Franck Montaugé, l'article a pour objet de prévoir la présentation par le Gouvernement de la stratégie française pour l'énergie et le climat (SFEC), dans le cadre de la synthèse accompagnant la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), prévue à l'article L. 141-1 du code de l'énergie.

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a adopté l'article sans modification.

I. La position du Sénat en première lecture - Introduction d'une meilleure articulation entre la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et la stratégie française pour l'énergie et le climat (SFEC)

L'article a été introduit au Sénat en première lecture en séance publique, par un amendement (n° 51) présenté par le sénateur Franck Montaugé, ayant reçu l'avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement.

Il a pour objet de prévoir que le Gouvernement expose la SFEC, conduite pour atteindre l'objectif de « *neutralité carbone* » à l'horizon 2050, dans le cadre de la synthèse accompagnant la PPE, prévue à l'article L. 141-1 du code de l'énergie.

II. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 13.

En effet, le rapporteur pour la commission des affaires économiques Antoine Armand, a fait adopter un amendement (CE608)¹, procédant à cette suppression.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

¹ Déposé à l'identique par l'amendement présenté par la députée Marie-Noëlle Battistel (CE236).

III. La position de la commission en deuxième lecture - Une adoption d'article sans modification

En deuxième lecture, la commission a adopté l'article 13 *bis*, tel que voté au Sénat en première lecture, sans modification.

C'est une disposition intéressante pour mieux rendre compte de la stratégie du Gouvernement en matière d'énergie et de climat, en particulier vis-à-vis de nos concitoyens, qui ne saurait donc être supprimée.

De plus, alors que le rapporteur pour l'Assemblée nationale Antoine Armand entendait y supprimer en première lecture en commission toutes les dispositions non programmatiques, la commission relève qu'il s'agit d'une disposition programmatique.

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.

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a adopté l'article sans modification.

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 l'implantation est envisagée à proximité immédiate ou à l'intérieure du périmètre d'une INB existante mentionnée aux 1^o à 3^o de l'article L. 593-2 du code de l'environnement et pour lesquels la demande d'autorisation de

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.

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 que lors :

- 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 du Sénat en première lecture - 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.

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* ».

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

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, au Sénat en première lecture en commission, 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.

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 14 en commission des affaires économiques.

En effet, le rapporteur Antoine Armand, a fait adopter un amendement (CE557)¹ procédant à cette suppression.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une adoption d'article sans modification

En deuxième lecture, la commission a adopté l'article 14, tel que voté au Sénat en première lecture, sans modification.

¹ Déposé à l'identique par les amendements présentés par la députée Anne Stambach-Terreiroir (CE208), le député Karim Benbrahim (CE247) et la députée Julie Laernos (CE393).

En effet, c'est une disposition importante pour intégrer les petits réacteurs modulaires à la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023¹.

De plus, alors que le rapporteur Antoine Armand avait souhaité supprimer toutes les dispositions non programmatiques de la proposition de loi, la commission constate que le Gouvernement lui-même a ajouté, à l'Assemblée nationale en première lecture en séance publique, un article 16 *ter*, modifiant les modalités de gestion des déchets radioactifs et des combustibles usés par leurs producteurs, leurs détenteurs ainsi que par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra).

La commission a adopté l'article sans modification.

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 (article 7).*

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.

Au Sénat en deuxième lecture, 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 du Sénat en première lecture - 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 ».

Au total, au Sénat en première lecture en séance publique, les rapporteurs ont présenté un amendement de coordination (n° 174), ayant reçu l'avis défavorable du Gouvernement, permettant de viser le projet ITER dans chacune des souplesses administratives prévues à l'article 15.

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 15 en commission des affaires économiques.

En effet, le rapporteur Antoine Armand a fait adopter un amendement (CE611)¹ procédant à cette suppression.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une adoption d'article sans modification

En deuxième lecture, la commission a adopté l'article 15, tel que voté au Sénat en première lecture, sans modification.

¹ Déposé à l'identique par les amendements présentés par la députée Marie-Noëlle Battistel (CE220), le député Maxime Laisney (CE275) et la députée Juliette Laernos (CE394).

En effet, c'est une disposition importante pour intégrer le projet ITER à la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023¹.

De plus, alors que le rapporteur Antoine Armand avait souhaité supprimer toutes les dispositions non programmatiques de la proposition de loi, la commission constate que le Gouvernement lui-même a ajouté, à l'Assemblée nationale en première lecture en séance publique, un article 16 *ter*, modifiant les modalités de gestion des déchets radioactifs et des combustibles usés par leurs producteurs, leurs détenteurs ainsi que par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra).

La commission a adopté l'article sans modification.

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 (articles 7, 9 12 et 13).*

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.

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a modifié l'article 16, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant deux amendements identiques (COM-38 rect. bis, COM-42 rect.), présentés par les sénateurs Vincent Louault et Franck Menonville.

Ces amendements visent à préciser que ces sanctions pénales s'appliquent en cas d'intrusion dans les zones des chantiers de construction des établissements ou des installations concernés.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

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) ;

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 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) ;

- **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

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).

radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) introduite par le Gouvernement, au titre de l'article 45 de la Constitution¹.

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

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

<p>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)</p>	<p><i>Lorsqu'une circonstance est prévue :</i> 3 ans d'emprisonnement 45 000 € d'amende</p> <p><i>Lorsque deux des circonstances sont prévues :</i> 5 ans d'emprisonnement 75 000 € d'amende</p>	<p><i>Lorsqu'une circonstance est prévue :</i> 5 ans d'emprisonnement 90 000 € d'amende</p> <p><i>Lorsque deux des circonstances sont prévues :</i> 7 ans d'emprisonnement 150 000 € d'amende</p>
<p>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).</p>	<p>7 ans d'emprisonnement 100 000 € d'amende</p>	<p>10 ans d'emprisonnement 200 000 € d'amende</p>

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 du Sénat en première lecture - 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).

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 »², du 21 mai 2024.

Dans sa décision précitée sur la première loi³, 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.

Au total, au Sénat en première lecture, l'article a été adopté sans modification, qu'il s'agisse de la commission ou de la séance publique.

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

² 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.

³ Décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023.

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 16 en commission des affaires économiques.

En effet, le rapporteur Antoine Armand, a fait adopter un amendement (CE606)¹, procédant à cette suppression.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une modification d'article

En deuxième lecture, la commission a adopté l'article 16, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant, avec l'avis favorable de la commission, deux amendements identiques (COM-38 rect. bis, COM-42 rect.), présentés par les sénateurs Vincent Louault et Franck Menonville.

Ces amendements visent à préciser que les sanctions pénales précitées s'appliquent en cas d'intrusion dans les zones des chantiers de construction des établissements ou des installations concernés.

Au total, l'article 16 est une disposition nécessaire pour renforcer la sécurité et la sûreté des sites nucléaires.

De plus, alors que le rapporteur Antoine Armand avait souhaité supprimer toutes les dispositions non programmatiques de la proposition de loi, la commission constate que le Gouvernement lui-même a ajouté, à l'Assemblée nationale en première lecture en séance publique, un article 16 *ter*, modifiant les modalités de gestion des déchets radioactifs et des combustibles usés par leurs producteurs, leurs détenteurs ainsi que par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra).

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

¹ Déposé à l'identique par les amendements présentés par la députée Anne Stambach-Terreñoir (CE287), le député Karim Benbrahim (CE248), la députée Julie Laernos (CE395) et le député Julien Brugerolles (CE430).

Article 16 bis
**Ajout d'une possibilité de requalification
par l'autorité administrative
en stocks stratégiques les matières radioactives
mentionnées à l'article L. 542- 13- 2 du code de l'environnement**

Introduit au Sénat en première lecture en séance publique par un amendement (n° 64) présenté par le sénateur Stéphane Piednoir, l'article a pour objet de permettre à l'autorité administrative de requalifier en stocks stratégiques les matières radioactives mentionnées à l'article L. 542-13-2 du code de l'environnement.

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a adopté l'article sans modification.

I. La position du Sénat en première lecture - L'ajout d'une possibilité de requalification par l'autorité administrative en stocks stratégiques des matières radioactives

L'article a été introduit au Sénat en première lecture en séance publique, par un amendement (n° 64) présenté par le sénateur Stéphane Piednoir, ayant reçu l'avis favorable du rapporteur et défavorable du Gouvernement.

Il a pour objet de permettre à l'autorité administrative de requalifier en stocks stratégiques les matières radioactives mentionnées à l'article L. 542-13-2 du code de l'environnement.

II. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une adoption conforme puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 16 bis en commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

En effet, le rapporteur Jean-Marie Fiévet a fait adopter un amendement (CD88) en ce sens.

Puis, en séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement (n° 25), présenté par le député Vincent Trébuchet, ayant reçu l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement, rétablissant cet article.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

III. La position de la commission en deuxième lecture - Une adoption d'article sans modification

En deuxième lecture, la commission a adopté l'article 16 *bis*, tel que voté au Sénat en première lecture, sans modification.

En effet, c'est une disposition prometteuse pour faciliter la conversion des déchets nucléaires en matières nucléaires, afin de constituer des stocks stratégiques.

De plus, alors que le rapporteur Antoine Armand avait souhaité supprimer toutes les dispositions non programmatiques de la proposition de loi, la commission constate que le Gouvernement lui-même a ajouté, à l'Assemblée nationale en première lecture en séance publique, un article 16 *ter*, modifiant les modalités de gestion des déchets radioactifs et des combustibles usés par leurs producteurs, leurs détenteurs ainsi que par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra).

La commission a adopté l'article sans modification.

CHAPITRE II

Accroître la participation des collectivités territoriales
à la transition énergétique

Article 17 (supprimé)

**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.

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 17, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-94), présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

Cet amendement a fait l'objet d'un dépôt d'amendement à l'identique (COM-65), présenté par le sénateur Yannick Jadot.

La commission a supprimé l'article.

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).

¹ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 42).

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 2021¹, par le rapporteur Daniel Gremillet ;

- 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 2023², 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 2022³, 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 2023⁴.

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 88).

² Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (article 93).

³ 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).

⁴ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (article 18 bis A).

III. La position du Sénat en première lecture - 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 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

¹ TA Rennes, 25 janvier 2024, préfet du Finistère, n° 230 053.

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.

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. »*

Au total, au Sénat en première lecture, l'article a été adopté sans modification, qu'il s'agisse de la commission ou de la séance publique.

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 17 en commission des affaires économiques.

En effet, le rapporteur Antoine Armand, a fait adopter un amendement (CE609)¹, procédant à cette suppression.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une suppression d'article pour faciliter l'examen du texte à l'Assemblée nationale

En deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 17, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-94), présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

Cet amendement a fait l'objet d'un dépôt d'amendement à l'identique (COM-65), présenté par le sénateur Yannick Jadot.

La commission a supprimé l'article.

¹ Déposé à l'identique par les amendements présentés par la députée Marie-Noëlle Battistel (CE237) et la députée Julie Laernos (CE396).

Article 17 bis (supprimé)

**Facilitation des possibilités de délégation
entre les collectivités territoriales ou leurs groupements
et les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE)**

Introduit au Sénat en première lecture en commission, par un amendement (COM-22) présenté par le sénateur Patrick Chaize, l'article vise à faciliter les possibilités de délégation entre les collectivités territoriales ou leurs groupements et les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (Aode).

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 17 bis, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-95), présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

La commission a supprimé l'article.

I. La position du Sénat en première lecture - Une facilitation des possibilités de délégation entre les collectivités territoriales ou leurs groupements et les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (Aode)

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.

¹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

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.

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.* »

II. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 17 *bis* en commission des affaires économiques.

En effet, le rapporteur Antoine Armand, a fait adopter un amendement (CE610)¹, procédant à cette suppression.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

III. La position de la commission en deuxième lecture - Une suppression d'article pour faciliter l'examen du texte à l'Assemblée nationale

En deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 17 *bis*, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-95), présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

La commission a supprimé l'article.

¹ Déposé à l'identique par l'amendement présenté par la députée Marie-Noëlle Battistel (CE238).

Article 18 (supprimé)

**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.

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 18, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-96), présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

La commission a supprimé l'article.

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

¹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (article 93).

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 ;

- 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 »	<u>Famille 1</u> : Centrales sur bâtiments, hangars, serres agrivoltaïques , ombrières et ombrières agrivoltaïques <u>Famille 2</u> : 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 du Sénat en première lecture – 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. »*

Au total, au Sénat en première lecture en séance publique, le Gouvernement a proposé un amendement (n° 155), ayant reçu l'avis favorable de la commission.

¹ En l'espèce les projets d'éolien en mer.

Co-construit avec les rapporteurs, cet amendement est venu prévoir une application facultative, plutôt qu'obligatoire, de la contribution au partage territorial de la valeur, pour les projets d'éolien en mer et ceux d'hydrogène renouvelable et bas-carbone.

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 18 en commission des affaires économiques.

En effet, le rapporteur Antoine Armand, a fait adopter un amendement (CE612) procédant à cette suppression.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une suppression d'article pour faciliter l'examen du texte à l'Assemblée nationale

En deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 18, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-96), présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

La commission a supprimé l'article.

Article 18 bis (supprimé)

**Coordination de l'article L. 332- 6 du code de l'urbanisme
avec les articles L. 342- 12 et L. 342- 21 du code de l'énergie
s'agissant de la contribution prévue pour le raccordement
des consommateurs en cas d'extension
des réseaux publics de distribution d'électricité**

Introduit au Sénat en première lecture en séance publique par un amendement (n° 62) présenté par le sénateur Patrick Chaize, l'article a pour objet d'introduire une coordination de l'article L. 332-6 du code de l'urbanisme, avec les articles L. 342-12 et L. 342-21 du code de l'énergie, s'agissant de la contribution prévue pour le raccordement des consommateurs en cas d'extension des réseaux publics de distribution d'électricité.

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 18 bis, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-97), présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

La commission a supprimé l'article.

I. La position du Sénat en première lecture - Une coordination de l'article L. 332-6 du code de l'urbanisme, avec les articles L. 342-12 et L. 342-21 du code de l'énergie, s'agissant de la contribution prévue pour le raccordement des consommateurs en cas d'extension des réseaux publics de distribution d'électricité

L'article a été introduit au Sénat en première lecture en séance publique, par un amendement (n° 62) présenté par le sénateur Patrick Chaize, ayant reçu l'avis favorable de la commission et du Gouvernement.

Il a pour objet de coordonner l'article L. 332-6 du code de l'urbanisme, avec les articles L. 342-12 et L. 342-21 du code de l'énergie, s'agissant de la contribution prévue pour le raccordement des consommateurs en cas d'extension des réseaux publics de distribution d'électricité.

II. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 18 bis en commission des affaires économiques.

En effet, le rapporteur Antoine Armand, a fait adopter un amendement (CE613), procédant à cette suppression.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

III. La position de la commission en deuxième lecture - Une suppression d'article pour faciliter l'examen du texte à l'Assemblée nationale

En deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 18 *bis*, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-97), présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

Sur le fond, la commission constate que la disposition a été reprise par le Gouvernement dans la dernière loi « Ddadue », du 30 avril 2025¹.

La commission a supprimé l'article.

¹ Loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes (article 24).

CHAPITRE III

Simplifier les normes applicables aux projets d'énergies renouvelables

Article 19 (supprimé)

**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.

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 19, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-98), présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

La commission a supprimé l'article.

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).

¹ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 30).

Dans son rapport d'information sur l'application de cette loi¹, 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 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 2021², 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 2023³, 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).

¹ 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.

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 90).

³ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (articles 81 et 89).

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.

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.

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).

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 »*.

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 du Sénat en première lecture - 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. »*

Au total, au Sénat en première lecture en séance publique, les rapporteurs ont proposé un amendement (n° 175), ayant reçu l'avis de sagesse du Gouvernement.

Co-construit avec le Gouvernement, cet amendement est venu cibler l'application du bilan carbone sur les projets d'hydroélectricité dont la puissance installée est supérieure à 150 kilowatts (kW) et qui bénéficient d'une obligation d'achat à compter du 1^{er} janvier 2025.

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 19 en commission des affaires économiques.

En effet, le rapporteur Antoine Armand, a fait adopter un amendement (CE530)¹, procédant à cette suppression.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une suppression d'article pour faciliter l'examen du texte à l'Assemblée nationale

En deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 19, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-98),

¹ Déposé à l'identique par l'amendement présenté par la députée Marie-Noëlle Battistel (CE239).

présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

La commission a supprimé l'article.

Article 20 (supprimé)

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.

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 20, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-99), présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

Cet amendement a fait l'objet d'un dépôt d'amendement à l'identique (COM-66), présenté par le sénateur Yannick Jadot.

La commission a supprimé l'article.

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.

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.

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 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.

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).

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.

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 du Sénat en première lecture - 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 « Lema » du 30 décembre 2006², prises en application d'une directive européenne³ – **continueront d'être garanties.**

Naturellement, le caractère ponctuel du dispositif n'offre pas de solution globale au contentieux européen pesant sur les concessions hydroélectriques⁴.

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 rapporteur⁵, 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*

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).

² Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et sur les milieux aquatiques.

³ 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.

⁴ Voir sur ce sujet le commentaire d'article suivant, à l'article 21.

⁵ 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.

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. »

Au total, au Sénat en première lecture, l'article a été adopté sans modification, qu'il s'agisse de la commission ou de la séance publique.

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 20 en commission des affaires économiques.

En effet, le rapporteur Antoine Armand, a fait adopter un amendement (CE529)¹, procédant à cette suppression.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une suppression d'article pour faciliter l'examen du texte à l'Assemblée nationale

En deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 20, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-99), présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

Cet amendement a fait l'objet d'un dépôt d'amendement à l'identique (COM-66), présenté par le sénateur Yannick Jadot.

La commission a supprimé l'article.

¹ Déposé à l'identique par l'amendement présenté par la députée Marie-Noëlle Battistel (CE240), le député Matthias Tavel (CE317), la députée Julie Laernos (CE397) et le député Julien Brugerolles (CE431).

Article 21 (supprimé)

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.

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 21, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-100), présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

La commission a supprimé l'article.

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.

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.

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 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 ensuite**¹¹.

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 (Afieg).

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.

¹ Loi n° 2022-271 du 28 février 2022 relative à l'aménagement du Rhône.

La première solution était la constitution d'une « quasi-régie » dans le cadre du projet de réorganisation du groupe EDF engagé en 2019.

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 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).

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 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 du Sénat en première lecture - 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.

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).

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 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.* »

Au total, au Sénat en première lecture, l'article a été adopté sans modification, qu'il s'agisse de la commission ou de la séance publique.

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 21 en commission des affaires économiques.

En effet, le rapporteur Antoine Armand, a fait adopter un amendement (CE528)¹, procédant à cette suppression.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une suppression d'article pour faciliter l'examen du texte à l'Assemblée nationale

En deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 21, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-100), présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, la commission a décidé de lancer une mission d'information transpartisane sur l'avenir des concessions hydroélectriques, à la suite des celle menée par l'Assemblée nationale, de telle sorte à trouver

¹ Déposé à l'identique par les amendements présentés par la députée Marie-Noëlle Battistel (CE82), la députée Anne Stambach-Terreoir (CE331) et le député Philippe Bolo (CE449).

une issue concertée au problème posé. Confiée aux rapporteurs Daniel Gremillet, Patrick Chauvet, Jean-Jacques Michau et Fabien Gay, elle doit rendre ses travaux à l'automne prochain.

La commission a supprimé l'article.

Article 22 (supprimé)

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.

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 22, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-101), présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

La commission a supprimé l'article.

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

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).

documents se rapportant à la réalisation de ces opérations, s'exerce jusqu'à six ans après l'achèvement des travaux.

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 du Sénat en première lecture - 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. »

Au total, au Sénat en première lecture en séance publique, les rapporteurs ont proposé un amendement (n° 176), ayant reçu l'avis de favorable du Gouvernement.

Co-construit avec le Gouvernement, cet amendement est venu viser l'ensemble des installations agrivoltaïques ou photovoltaïques en zones rurales, mentionnées à l'article 22, afin d'y permettre un renforcement des contrôles.

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 22 en commission des affaires économiques.

En effet, le rapporteur Antoine Armand, a fait adopter un amendement (CE560)¹, procédant à cette suppression.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une suppression d'article pour faciliter l'examen du texte à l'Assemblée nationale

En deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 22, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-101), présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

Sur le fond, la commission constate que la disposition a été reprise par le Gouvernement dans la dernière loi « Ddadue », du 30 avril 2025².

La commission a supprimé l'article.

¹ Déposé à l'identique par les amendements présentés par le député Karim Benbrahim (CE265) et le député Pascal Lecamp (CE450).

² Loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes (article 24).

Article 22 bis (supprimé)
**Consolidation du mécanisme d'ajustement
appliqué par le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité
pour les projets d'énergies renouvelables,
prévu à l'article L. 321- 13 du code de l'énergie**

Introduit au Sénat en première lecture en séance publique par un amendement (n° 116) présenté par le sénateur Daniel Gremillet, l'article a pour objet de consolider le mécanisme d'ajustement appliqué par le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité pour les projets d'énergies renouvelables, prévu à l'article L. 321-13 du code de l'énergie.

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 22 bis, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-102), présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

La commission a supprimé l'article.

I. La position du Sénat en première lecture - Une consolidation du mécanisme d'ajustement appliqué par le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité pour les projets d'énergies renouvelables

L'article a été introduit au Sénat en première lecture en séance publique, par un amendement (n° 116) présenté par le sénateur Daniel Gremillet, ayant reçu l'avis favorable de la commission et du Gouvernement.

Il a pour objet de consolider le mécanisme d'ajustement appliqué par le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité pour les projets d'énergies renouvelables.

II. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 22 bis en commission des affaires économiques.

En effet, le rapporteur Antoine Armand, a fait adopter un amendement (n° CE561)¹, procédant à cette suppression.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

¹ Déposé à l'identique par l'amendement présenté par le député Karim Benbrahim (CE266).

III. La position de la commission en deuxième lecture - Une suppression d'article pour faciliter l'examen du texte à l'Assemblée nationale

En deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 22 *bis*, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-102), présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

Sur le fond, la commission constate que la disposition a été reprise par le Gouvernement dans la dernière loi « Ddadue », du 30 avril 2025¹.

La commission a supprimé l'article.

¹ Loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes (article 18).

Article 22 ter (supprimé)
**Octroi à l'énergie solaire thermique
du bénéfice de la dérogation
à l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN)
prévu à l'article 194 de la loi « Climat-Résilience » de 2021**

Introduit au Sénat en première lecture en séance publique par un amendement (n° 27) présenté par le sénateur Claude Kern, l'article a pour objet d'octroyer à l'énergie solaire thermique le bénéfice de la dérogation à l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN), prévu à l'article 194 de la loi « Climat-Résilience » de 2021.

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 22 *ter*, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-103), présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

La commission a supprimé l'article.

I. La position du Sénat en première lecture - Une application à l'énergie solaire thermique de la dérogation à l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN)

L'article a été introduit au Sénat en première lecture en séance publique, par un amendement (n° 27) présenté par le sénateur Claude Kern, ayant reçu l'avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement.

Il a pour objet d'octroyer à l'énergie solaire thermique le bénéfice de la dérogation à l'objectif « Zéro artificialisation nette » (ZAN), prévu à l'article 194 de la loi « Climat-Résilience » de 2021¹.

II. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a modifié l'article 22 *ter* en commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

En effet, le rapporteur Jean-Marie Fiévet, a fait adopter un amendement (CD87) conservant l'extension de la dérogation de l'énergie solaire, à celle thermique, mais supprimant les références au stockage, en plus de la production.

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 194).

Puis, en séance publique, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements identiques (n° 626) du Gouvernement, (n° 184) du rapporteur, (n° 288) du député Thimothée Houssin, (n° 478) du député Jean-Louis Fugit et (n° 589) de la députée Marie-Noëlle Battistel, supprimant cet article.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

III. La position de la commission en deuxième lecture - Une suppression d'article pour faciliter l'examen du texte à l'Assemblée nationale

En deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 22 *ter*, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-103), présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

La commission a supprimé l'article.

Article 22 quater (supprimé)

Encadrement, entre six et douze mois, de la durée maximale d'instruction des nouvelles autorisations de projets d'énergies renouvelables, prévues à l'article L. 181- 9 du code de l'énergie, lorsque ces projets sont situés dans les zones d'accélération pour l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables, prévues à l'article L. 141- 5- 3 du même code

Introduit au Sénat en première lecture en séance publique par un amendement (n° 113) présenté par le sénateur Philippe Grosvalet, l'article a pour objet d'encadrer, entre six et douze mois, la durée maximale d'instruction des nouvelles autorisations de projets d'énergies renouvelables, prévues à l'article L. 181-9 du code de l'environnement, lorsque ces projets sont situés dans les zones d'accélération pour l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables, prévues à l'article L. 141-5-3 du même code.

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 22 *quater*, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-104), présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

La commission a supprimé l'article.

I. La position du Sénat en première lecture - Un encadrement, entre six et douze mois, de la durée maximale d'instruction des nouvelles autorisations de projets d'énergies renouvelables situés dans des zones d'accélération des projets d'énergies renouvelables

L'article a été introduit au Sénat en première lecture en séance publique, par un amendement (n° 113) présenté par le sénateur Philippe Grosvalet, ayant reçu l'avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement.

Il a pour objet d'encadrer, entre six et douze mois, la durée maximale d'instruction des nouvelles autorisations de projets d'énergies renouvelables, prévues à l'article L. 181-9 du code de l'environnement, lorsque ces projets sont situés dans les zones d'accélération pour l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables, prévues à l'article L. 141-5-3 du même code.

II. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 22 *quater* en commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

En effet, le rapporteur Jean-Marie Fiévet, a fait adopter un amendement (CD89) en ce sens.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

III. La position de la commission en deuxième lecture - Une suppression d'article pour faciliter l'examen du texte à l'Assemblée nationale

En deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 22 *quater*, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-104), présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

La commission a supprimé l'article.

Article 22 quinquies (supprimé)

Encadrement, entre six et douze mois, de la durée maximale d'instruction des demandes de rééquipement de projets d'énergies renouvelables, prévues à l'article L. 181- 14 du code de l'énergie, lorsque ces projets sont situés dans les zones d'accélération pour l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables, prévues à l'article L. 141- 5- 3 du même code

Introduit au Sénat en première lecture en séance publique par un amendement (n° 114) présenté par le sénateur Philippe Grosvalet, l'article a pour objet d'encadrer, entre six et douze mois, la durée maximale d'instruction des demandes de rééquipement de projets d'énergies renouvelables, prévues à l'article L. 181-14 du code de l'environnement, lorsque ces projets sont situés dans les zones d'accélération pour l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables, prévues à l'article L. 141-5-3 du même code.

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 22 *quinquies*, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-105), présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

La commission a supprimé l'article.

I. La position du Sénat en première lecture - Un encadrement, entre six et douze mois, de la durée maximale d'instruction des demandes de rééquipement de projets d'énergies renouvelables situés dans des zones d'accélération des projets d'énergies renouvelables

L'article a été introduit au Sénat en première lecture en séance publique, par un amendement (n° 114) présenté par le sénateur Philippe Grosvalet, ayant reçu l'avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement.

Il a pour objet d'encadrer, entre six et douze mois, la durée maximale d'instruction des demandes de rééquipement de projets d'énergies renouvelables, prévues à l'article L. 181-14 du code de l'environnement, lorsque ces projets sont situés dans les zones d'accélération pour l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables, prévues à l'article L. 141-5-3 du même code.

II. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 22 *quinquies* en commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

En effet, le rapporteur Jean-Marie Fiévet, a fait adopter un amendement (CE90) en ce sens.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

III. La position de la commission en deuxième lecture - Une suppression d'article pour faciliter l'examen du texte à l'Assemblée nationale

En deuxième lecture, la commission a supprimé l'article 22 *quinquies*, tel que voté au Sénat en première lecture, en adoptant un amendement (COM-105), présenté par les rapporteurs, dans la mesure où le recentrage du texte faciliterait son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

La commission a supprimé l'article.

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.

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a adopté l'article sans modification.

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 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.

¹ Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (article 28).

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-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-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 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.

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).

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 du Sénat en première lecture – 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 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.

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

¹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (articles 86).

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, plusieurs évolutions ont été apportées à l'article 23 au Sénat en première lecture.

D'une part, en commission, les rapporteurs ont proposé un amendement de coordination (COM-42) visant à fixer les modalités d'application concrètes des nouvelles compétences de la CRE, en matière de mission, de contrôle ou de sanction, sur le même modèle que la régulation applicable aux réseaux d'électricité et de gaz.

D'autre part, en séance publique, ces mêmes rapporteurs ont présenté un amendement (n° 186), ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement, tendant à compléter les compétences de la CRE s'agissant de la certification des gestionnaires des réseaux de transport d'hydrogène.

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 23 en commission des affaires économiques.

En effet, le rapporteur Antoine Armand, a fait adopter un amendement (CE618)¹, procédant à cette suppression.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une adoption d'article sans modification

En deuxième lecture, la commission a adopté l'article 23, tel que voté au Sénat en première lecture, sans modification.

En effet, c'est une disposition en phase avec la directive sur les marchés européens du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène, du 13 juin 2024².

Elle doit permettre de mieux réguler les nouvelles filières énergétiques en cours d'amorçage.

Elle est demandée par la CRE elle-même.

La commission a adopté l'article sans modification.

¹ Déposé à l'identique par l'amendement présenté par le député Karim Benbrahim (CE267).

² Directive (UE) 2024/1788 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 concernant des règles communes pour les marchés intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène, modifiant la directive (UE) 2023/1791 et abrogeant la directive 2009/73/CE (refonte).

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).

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a modifié l'article 24, en adoptant un amendement (COM-106), présenté par les rapporteurs.

Cet amendement comporte deux ajustements :

- d'une part, il propose de viser, comme date d'application, le « 1^{er} janvier 2026 » plutôt que le « 1^{er} janvier 2025 », compte tenu du retard pris dans l'examen de la proposition de loi et, plus largement, dans le chantier d'intégration en droit national de la réforme du marché européen de l'électricité ;

- d'autre part, il tient compte des concertations conduites par la CRE et les acteurs du secteur de l'énergie, depuis l'examen du texte au Sénat en première lecture, s'agissant de la mise en œuvre du prix repère de vente de gaz, de l'encadrement des offres dont le prix n'est pas connu à l'avance ou encore des sanctions en l'absence de respect des règles prudentielles.

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-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-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 du Sénat en première lecture – 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. »*

Au total, plusieurs évolutions ont été apportées à l'article 24 au Sénat en première lecture.

Tout d'abord, en commission, 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 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.

Plus encore, en séance publique, ont été adoptés :

- un amendement (n° 141) présenté par le Gouvernement, co-construit avec les rapporteurs et ayant reçu l'avis favorable de la commission, supprimant l'interdiction de l'assimilation des offres écrêtées à l'Arenh à des offres à prix fixe ;

- un amendement (n° 117) proposé par le sénateur Daniel Gremillet, ayant reçu l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, appliquant des obligations prudentielles aux fournisseurs d'électricité, en complément de ces mesures.

IV. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 24 en commission des affaires économiques.

En effet, le rapporteur Antoine Armand, a fait adopter un amendement (CE619)¹, procédant à cette suppression.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

V. La position de la commission en deuxième lecture - Une modification d'article

En deuxième lecture, la commission a modifié l'article 24, en adoptant un amendement (COM-106), présenté par les rapporteurs.

En effet, c'est une disposition en phase avec la directive sur le marché européen de l'électricité, du 13 juin 2024².

Elle doit permettre de protéger les consommateurs et de responsabiliser les fournisseurs.

Elle est demandée par la CRE et le MNE eux-mêmes.

Par rapport à la version initiale, l'amendement précité comporte deux ajustements :

- d'une part, il propose de viser, comme date d'application, le « 1^{er} janvier 2026 » plutôt que le « 1^{er} janvier 2025 », compte tenu du retard pris dans l'examen de la proposition de loi et, plus largement, dans le chantier d'intégration en droit national de la réforme du marché européen de l'électricité ;

- d'autre part, il tient compte des concertations conduites par la CRE et les acteurs du secteur de l'énergie, depuis l'examen du texte au Sénat en

¹ Déposé à l'identique par l'amendement présenté par le député Karim Benbrahim (CE268).

² Directive (UE) 2024/1711 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant les directives (UE) 2018/2001 et (UE) 2019/944 en ce qui concerne l'amélioration de l'organisation du marché de l'électricité de l'Union.

première lecture, s'agissant de la mise en œuvre du prix repère de vente de gaz, de l'encadrement des offres dont le prix n'est pas connu à l'avance ou encore des sanctions en l'absence de respect des règles prudentielles.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

TITRE III
DISPOSITIONS DIVERSES

Article 25 A

**Application de la programmation énergétique
telle que modifiée par la proposition de loi
à Wallis-et-Futuna**

Introduit au Sénat en première lecture en commission 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.

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a adopté l'article sans modification.

I. La position du Sénat en première lecture - Une application de la programmation énergétique à Wallis-et-Futuna

L'article a été introduit au Sénat en première lecture en commission, par un amendement (COM-44) présenté par les rapporteurs.

Il 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* ».

II. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une adoption conforme puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, en commission des affaires économiques puis en séance publique, l'Assemblée nationale a accepté l'adoption conforme de l'article 25 A.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

III. La position de la commission en deuxième lecture - Une adoption d'article sans modification

En deuxième lecture, la commission a adopté l'article 25 A, tel que voté au Sénat en première lecture, sans modification.

Il s'agit d'une coordination juridique nécessaire pour étendre à Wallis-et-Futuna l'application de la proposition de loi.

La commission a adopté l'article sans modification.

Article 25 B
**Remise par le Gouvernement au Parlement
d'un rapport d'évaluation annuel
sur la stratégie française pour l'énergie et le climat (SFEC)**

Introduit au Sénat en première lecture en séance publique par un amendement (n° 57) présenté par le sénateur Franck Montaugé, l'article a pour objet de prévoir la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport d'évaluation annuel sur la stratégie française pour l'énergie et le climat (SFEC).

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a adopté l'article sans modification.

I. La position du Sénat en première lecture - Un rapport d'évaluation annuel sur la stratégie française pour l'énergie et le climat (SFEC)

L'article a été introduit au Sénat en première lecture en séance publique par un amendement (n° 57) présenté par le sénateur Franck Montaugé, ayant reçu l'avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement.

Il a pour objet de prévoir la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport d'évaluation annuel sur la stratégie française pour l'énergie et le climat (SFEC).

II. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 25 B en commission des affaires économiques.

En effet, le rapporteur Antoine Armand, a fait adopter un amendement (CE527), procédant à cette suppression.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

III. La position de la commission en deuxième lecture - Une adoption d'article sans modification

En deuxième lecture, la commission a adopté l'article 25 B sans modification, car c'est une disposition utile pour permettre au Parlement de connaître la politique du Gouvernement en matière de programmation énergie et climat.

Elle constate que le rapporteur Antoine Armand lui-même a ajouté, à l'Assemblée nationale en première lecture en séance publique, un article 25 F, prévoyant la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport d'évaluation, avant le 1^{er} janvier 2027, sur la mise en œuvre de la proposition de loi et de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), alors qu'il avait souhaité supprimer toutes les dispositions non programmatiques de ce texte.

La commission a adopté l'article sans modification.

Article 25 C

**Remise par le Gouvernement au Parlement
d'un rapport d'évaluation annuel
sur la mise en œuvre des mesures, y compris financières,
prises ou envisagées pour garantir l'activité industrielle
sur les sites des centrales de production d'électricité à partir de charbon**

Introduit au Sénat en première lecture en séance publique par un amendement (n° 60) présenté par la sénatrice Christine Belrhiti, l'article a pour objet de prévoir la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport d'évaluation annuel sur la mise en œuvre des mesures, y compris financières, prises ou envisagées pour garantir l'activité industrielle sur les sites des centrales de production d'électricité à partir de charbon.

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a adopté l'article sans modification.

I. La position du Sénat en première lecture - Un rapport d'évaluation annuel sur les reconversions des centrales de production d'électricité à partir de charbon

L'article a été introduit au Sénat en première lecture en séance publique par un amendement (n° 60) présenté par la sénatrice Christine Belrhiti, ayant reçu l'avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement.

Il a pour objet de prévoir la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport d'évaluation annuel de la mise en œuvre des mesures, y compris financières, prises ou envisagées pour garantir l'activité industrielle sur les sites des centrales de production d'électricité à partir de charbon.

II. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 25 C en commission des affaires économiques.

En effet, le rapporteur Antoine Armand, a fait adopter un amendement (CE525)¹, procédant à cette suppression.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

¹ Déposé à l'identique par un amendement présenté par le député Karim Benbrahim (CE245).

III. La position de la commission en deuxième lecture - Une adoption d'article sans modification

En deuxième lecture, la commission a adopté l'article 25 C sans modification, car c'est une disposition utile pour permettre au Parlement de connaître la politique du Gouvernement en matière de conversion des centrales de production d'électricité à partir du charbon.

Elle constate que le rapporteur Antoine Armand lui-même a ajouté, à l'Assemblée nationale en première lecture en séance publique, un article 25 F, prévoyant la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport d'évaluation, avant le 1^{er} janvier 2027, sur la mise en œuvre de la proposition de loi et de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), alors qu'il avait souhaité supprimer toutes les dispositions non programmatiques de ce texte.

La commission a adopté l'article sans modification.

Article 25 D

**Remise par le Gouvernement au Parlement
d'un rapport d'évaluation dans un délai de six mois
à compter de la promulgation de la loi
sur le fonctionnement des parcs éoliens en mer**

Introduit au Sénat en première lecture en séance publique par un amendement (n°183) présenté par les rapporteurs, l'article a pour objet de prévoir la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport d'évaluation, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, sur le fonctionnement des parcs éoliens en mer.

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a adopté l'article sans modification.

I. La position du Sénat en première lecture - Un rapport d'évaluation unique sur le fonctionnement des parcs éoliens en mer

L'article a été introduit au Sénat en première lecture en séance publique par un amendement (n° 183) présenté par les rapporteurs, ayant reçu l'avis de sagesse du Gouvernement.

Il a pour objet de prévoir la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport d'évaluation, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, sur le fonctionnement des parcs éoliens en mer.

Cet amendement a fait l'objet d'échanges avec le sénateur 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.

II. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 25 D en commission des affaires économiques.

En effet, le rapporteur Antoine Armand, a fait adopter un amendement (CE526)¹, procédant à cette suppression.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

¹ Déposé à l'identique par les amendements présentés par la députée Marie-Noëlle Battistel (CE244) et le député Matthias Tavel (CE355).

III. La position de la commission en deuxième lecture - Une adoption d'article sans modification

En deuxième lecture, la commission a adopté l'article 25 D sans modification, car c'est une disposition utile pour permettre au Parlement de connaître la politique du Gouvernement en matière de développement des parcs éoliens en mer.

Elle constate que le rapporteur Antoine Armand lui-même a ajouté, à l'Assemblée nationale en première lecture en séance publique, un article 25 F, prévoyant la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport d'évaluation, avant le 1^{er} janvier 2027, sur la mise en œuvre de la proposition de loi et de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), alors qu'il avait souhaité supprimer toutes les dispositions non programmatiques de ce texte.

La commission a adopté l'article sans modification.

Article 25 (supprimé)

Gage

Cet article consiste en un « gage », destiné à compenser les éventuelles conséquences financières de la proposition de loi.

Au Sénat en deuxième lecture, la commission a maintenu la suppression de l'article.

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 du Sénat en première lecture - Un gage adopté par la commission puis levé par le Gouvernement

Au Sénat en première lecture, la commission a adopté l'article sans modification.

Cependant, en séance publique, le Gouvernement a fait adopter un amendement (n°188), ayant reçu l'avis favorable de la commission, supprimant l'article.

À cette occasion, la ministre chargée de l'énergie, Olga Givernet, a justifié en ces termes cette levée de gage, en soutien à cette initiative sénatoriale : « Nous arrivons au terme de l'examen des amendements déposés sur cette proposition de loi, dont je remercie l'auteur, Daniel Gremillet, ainsi que les deux rapporteurs. Le travail important de coconstruction qui a été mené nous a permis de converger sur un certain nombre de sujets. À l'issue de nos débats dans l'hémicycle, nous avons trouvé plusieurs points d'équilibre, ce dont nous pouvons nous féliciter. Il reste une seule véritable divergence entre nous ; elle concerne l'objectif d'un "mix majoritairement nucléaire à l'horizon 2050". Dans un horizon temporel où les incertitudes technologiques sont évidentes, nous devons rester humbles et ne nous fermer aucune porte. Ce qui doit guider notre action, c'est l'ambition d'avoir une énergie décarbonée et suffisamment pilotable. C'est uniquement ainsi que nous pourrions assurer notre sécurité d'approvisionnement et notre souveraineté énergétique. Nous pourrions évidemment atteindre cet objectif avec du nucléaire, mais également avec de l'hydroélectricité, des EnR¹ couplées à des capacités de stockage ou de l'hydrogène. Au regard des différents points d'équilibre que nous avons trouvés hier et aujourd'hui, le Gouvernement lève le gage sur ce texte. Mais, encore une fois,

¹ Énergies renouvelables (EnR).

nous voulons un mix reposant sur deux jambes, le nucléaire et les EnR, tout en gardant une neutralité technologique. »

III. La position de l'Assemblée nationale en première lecture - Une suppression d'article conforme puis un rejet de la proposition de loi

En première lecture, en commission des affaires économiques puis en séance publique, l'Assemblée nationale a accepté la suppression conforme de l'article 25.

En définitive, lors du vote solennel du 24 juin 2025, l'Assemblée nationale a rejeté la proposition de loi dans son ensemble.

IV. La position de la commission en deuxième lecture - Un maintien de suppression d'article

En deuxième lecture, la commission a maintenu la suppression de l'article 25.

Il s'agissait d'un gage, levé par le Gouvernement au Sénat en première lecture, utile pour tirer les éventuelles conséquences financières de la proposition de loi

La commission a maintenu la suppression de l'article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 1^{er} juillet 2025, la commission a examiné le rapport de MM. Alain Cadec et Patrick Chauvet sur la proposition de loi n° 775 (2024-2025), rejetée par l'Assemblée nationale, portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous examinons ce matin, en deuxième lecture, le rapport de nos collègues Alain Cadec et Patrick Chauvet sur la proposition de loi (PPL), rejetée par l'Assemblée nationale, portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie – dite « Gremillet ». Ce texte sera examiné en séance publique les 8 et 9 juillet prochains.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Sur cette proposition de loi, je suis chargé du volet sur la programmation énergétique, et mon collègue Patrick Chauvet du volet sur la simplification des normes et la protection des consommateurs.

Lors du vote solennel, le mardi 24 juin dernier, la PPL, dans une version largement dénaturée, a été rejetée par l'Assemblée nationale. Si nous regrettons que les députés ne soient pas parvenus à l'adoption d'un texte, il faut dire que le contenu initial avait été profondément remanié. Qu'on en juge : 600 amendements avaient été examinés en commission et 800 en séance publique...

Ce texte a suscité des débats, toujours légitimes, parfois vifs, aux différents stades de son examen à l'Assemblée nationale. En particulier, l'ajout par amendement, à l'article 5 *bis*, d'un moratoire sur les projets éoliens et solaires, a suscité l'émoi. Si ce sujet a crispé les débats, rappelons qu'il ne figurait en rien dans la version d'origine.

Le choix du rejet, qui s'est alors imposé, nous oblige à reprendre notre propre texte voté en octobre dernier, sans les modifications ou les ajouts introduits au cours des discussions à l'Assemblée nationale. Cela empêche le fonctionnement normal de la navette et d'une deuxième lecture où il aurait été possible de « faire le tri » dans les dispositions votées par les députés, en adoptant définitivement certains articles initiaux ou en supprimant certains articles additionnels par exemple.

Cette situation est vraiment regrettable, mais nous vous proposons de faire le choix de remettre la proposition de loi sur de bons rails, afin que le Gouvernement l'inscrive en deuxième lecture à l'Assemblée nationale. La loi pourra ainsi être adoptée avant la publication du décret sur la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), comme l'a redemandé récemment le

président du Sénat. Je constate que nous sommes écoutés, car le cabinet du Premier ministre a confirmé, pas plus tard que vendredi dernier, l'inscription de ce texte en deuxième lecture à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale dès septembre prochain. Sachons saisir cette fenêtre de tir, en nous plaçant à la hauteur des enjeux !

J'en viens à l'analyse des dispositions du texte de l'Assemblée nationale, adopté en séance publique puis rejeté lors du vote solennel.

En premier lieu, l'Assemblée nationale avait resserré la proposition de loi.

Au total, vingt-six articles initiaux avaient été supprimés, de manière à recentrer le texte sur son volet programmatique. Avaient ainsi été retirés du texte le volet sur la simplification des normes, celui sur la protection des consommateurs, de même que les demandes de rapports d'information.

Si ce recentrage peut s'entendre, nous constatons que l'Assemblée nationale avait même supprimé trois articles, pourtant de nature programmatique, sur l'actualisation de la loi quinquennale sur l'énergie - article 12 -, l'actualisation de la PPE - article 13 - et la présentation de la stratégie française sur l'énergie et le climat (Sfec) - article 13 *bis*.

En second lieu, l'Assemblée nationale avait modifié ou complété la proposition de loi.

En définitive, neuf articles avaient été modifiés et vingt autres avaient été ajoutés.

S'agissant du volet sur la programmation, des amendements, nombreux et substantiels, avaient été adoptés.

À l'article 1^{er}, parmi les grands objectifs du système électrique et gazier, plusieurs dispositions contraires au droit de l'Union européenne (UE) avaient été insérées sur le rétablissement des tarifs réglementés de vente de gaz (TRVG), l'extension des tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRVE), la transformation du groupe EDF en établissement public industriel et commercial (Épic) ou encore la sortie du marché européen de l'électricité pour la constitution des prix des énergies.

Aux articles 1^{er} A à 1^{er} *bis* A, l'Assemblée nationale avait adopté un foisonnement de nouveaux objectifs, tels que celui de souveraineté énergétique nationale, peu opérationnel, celui de mix électrique nucléaire, redondant, ou encore celui de transparence des approvisionnements, impraticable. De plus, elle avait ajouté deux objectifs, sur les moyens en faveur de la rénovation énergétique et de la mobilité propre, qui relèvent davantage d'une loi de finances que d'une loi de programmation.

Aux articles 1^{er} *bis* et 2, l'Assemblée nationale était revenue sur l'accès à l'énergie des ménages ruraux et l'abrogation de la trajectoire de hausse de la

composante carbone dans les accises sur l'énergie, deux dispositions initiales de la proposition de loi, ce que nous regrettons.

À l'article 3, sur l'énergie nucléaire, l'Assemblée nationale avait maintenu les objectifs proposés en matière de construction, mais non de mix. Elle avait réécrit ceux qui sont afférents au maintien des installations nucléaires, à l'effort de recherche et d'innovation, au cycle du combustible usé, aux réacteurs de quatrième génération et au recours aux matières recyclées. Elle avait ajouté un objectif, utile, relatif à l'information et à la transparence sur les coûts du système de production électrique. Au total, la rédaction de l'article 3, qui avait fait l'objet d'échanges en amont entre le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement, reste très satisfaisante et peut être soutenue. C'est la première fois qu'une relance du nucléaire d'une telle ampleur est proposée de manière législative.

Aux articles 3 *bis* à 3 *sexies*, l'Assemblée nationale avait inséré plusieurs objectifs inadaptés en matière d'énergie nucléaire, sur la réouverture de la centrale de Fessenheim de même que sur la maximisation des capacités installées, du facteur de charge et de la puissance de fonctionnement des réacteurs nucléaires. Ces décisions relèvent de la responsabilité de l'exploitant, de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) et du ministre chargé de l'énergie, non du législateur.

À l'article 4, sur les différentes flexibilités, l'Assemblée nationale avait abaissé l'ambition pour l'hydrogène à 4,5 gigawatts (GW) d'ici à 2030 et supprimé une dérogation européenne favorable à l'hydrogène nucléaire. De plus, elle avait inséré une multitude d'objectifs, à l'instar de la décarbonation totale de l'hydrogène, inatteignable, la structuration des réseaux d'électricité en forme d'arborescence, inintelligible, la priorité stratégique donnée à l'énergie nucléaire, redondante, ou encore la définition d'une stratégie nationale de la biomasse, satisfaits. Elle avait aussi inséré un objectif, adéquat, sur les effacements, de 6,5 GW d'ici à 2030.

À l'article 4 *bis*, l'Assemblée nationale avait adopté différents objectifs, admissibles, en faveur des énergies renouvelables, sur l'accélération de l'électrification des usages, la recherche et l'innovation ou encore la valorisation de la biomasse solide.

À l'article 5, sur les énergies renouvelables, l'Assemblée nationale avait opté pour une rédaction plus concise, en conservant les chiffres généraux de production, mais en écartant ceux qui concernent les capacités sectorielles. La rédaction de cet article était un peu en retrait par rapport aux dispositions initiales de la proposition de loi, dans la mesure où elle supprimait, d'une part, les objectifs chiffrés concernant l'hydroélectricité, le solaire ou les biocarburants, proposés initialement, et, d'autre part, les objectifs non chiffrés relatifs à l'hydroélectricité, l'éolien en mer, l'agrivoltaïsme ainsi qu'à la chaleur et au froid renouvelables, issus de précédentes lois. Pour autant, cette rédaction, qui avait aussi fait l'objet

d'échanges en amont avec le Sénat, demeure tout à fait acceptable et peut être retenue. C'est également la première fois qu'un essor des énergies renouvelables d'une telle ampleur est proposé de manière législative.

À l'article 5 *bis*, l'Assemblée nationale avait adopté un moratoire, inopportun, sur l'instruction, l'autorisation et la mise en service des projets de production d'énergie éolienne et solaire, à compter de la promulgation de la loi, le temps nécessaire à l'élaboration d'une étude sur le mix énergétique optimal. Cela a conduit au rejet du texte.

À l'article 7, l'Assemblée nationale était revenue sur la promotion des biocarburants conventionnels et avancés, et nous le déplorons.

À l'article 8, sur la réduction de la consommation d'énergie totale et fossile, l'Assemblée nationale avait supprimé le principe de l'interdiction des autorisations des centrales à charbon à compter du 1^{er} janvier 2027, sous réserve de la mise en œuvre d'un projet de conversion vers des combustibles bas-carbone.

À l'article 8 *bis*, l'Assemblée nationale avait ajouté l'obligation pour certains exploitants de centrales à charbon d'engager un plan de conversion vers l'électricité renouvelable, l'hydrogène ou encore le stockage et la réinjection d'électricité. Cette mesure est en contradiction avec la récente loi du 14 avril 2025 visant à convertir des centrales à charbon vers des combustibles moins émetteurs en dioxyde de carbone pour permettre une transition écologique plus juste socialement, dite « Centrales à charbon ».

À l'article 9, sur la rénovation et l'efficacité énergétiques, l'Assemblée nationale avait abaissé l'objectif de rénovations énergétiques à 330 000 logements par an et supprimé celui d'économies d'énergie *via* les certificats d'économies d'énergie (C2E).

À l'article 9 *bis*, l'Assemblée nationale avait ajouté la modification des conditions de circulation dans les zones à faibles émissions (ZFE). Ce n'est pas l'objet d'une loi de programmation sur l'énergie.

Aux articles 10 et 11, sur la décarbonation du territoire national et des outre-mer, l'Assemblée nationale avait préféré l'expression « tendre vers » les objectifs fixés. Cette rédaction reste intéressante.

Enfin, aux articles 11 *bis* A à 11 *ter*, l'Assemblée nationale avait ajouté plusieurs objectifs ambivalents en matière de décarbonation : si la réduction de l'empreinte carbone de la France et la reconnaissance des forêts comme puits de carbone étaient positives, la modification de la définition de la neutralité carbone demeure incompatible avec l'accord de Paris de 2015.

Voici pour le volet « programmation » adopté par l'Assemblée nationale en séance publique.

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Comme l'a indiqué mon collègue Alain Cadec, avant de rejeter la proposition de loi, l'Assemblée nationale avait

supprimé l'essentiel du volet sur la simplification des normes et la protection des consommateurs. Nous déplorons bien sûr cette suppression.

En effet, les dispositions liées à la simplification des normes avaient été proposées par les acteurs économiques, lors des travaux d'application des lois de notre commission. En 2023 et 2024, le rapporteur Daniel Gremillet, pour le projet de loi relatif 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, dit « Nouveau nucléaire », et moi-même, pour le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, dit « Aper », avons identifié des dispositions à ajuster ou à compléter dans ce cadre. Les filières du nucléaire, des renouvelables et de l'hydrogène avaient plébiscité les mesures de simplification qui les concernent. La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) avait soutenu les mesures de simplification prévues pour les collectivités territoriales.

De plus, les dispositions liées à la protection des consommateurs avaient été suggérées par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et le Médiateur national de l'énergie (MNE). Elles restent d'ailleurs nécessaires pour intégrer en droit national le nouveau cadre européen : les nouvelles directives sur le marché de l'électricité ainsi que sur le marché du gaz, du gaz renouvelable et de l'hydrogène.

Toutefois, les suppressions d'articles ainsi opérées par l'Assemblée nationale avaient connu trois séries d'exceptions.

La première exception concernait les déchets nucléaires. D'une part, l'article 16 *bis*, simplifiant la possibilité de requalifier des déchets nucléaires en matières nucléaires, afin de constituer des stocks stratégiques, avait été adopté conforme. Cette disposition avait été introduite par notre collègue Stéphane Piednoir. D'autre part, à l'article 16 *ter*, le Gouvernement avait fait adopter une disposition modifiant les modalités de gestion des déchets radioactifs et des combustibles usés, tant par leurs producteurs et détenteurs que par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra). Il s'agit là d'une disposition utile du point de vue de la sûreté nucléaire.

La deuxième exception portait sur les concessions hydroélectriques. À l'article 21 *bis*, l'Assemblée nationale avait fait adopter l'objectif de révision de la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession, afin de remédier au contentieux européen sur les concessions hydroélectriques. Toutefois, ce type de disposition relève non pas d'une loi de programmation, mais plutôt d'une résolution européenne.

La troisième exception concernait enfin les rapports d'information. Aux articles 25 E à 25 G, l'Assemblée nationale avait fait adopter trois rapports portant respectivement sur les coûts de la transition énergétique dans les outre-mer, sur la mise en œuvre de la loi de programmation énergétique et

de la PPE, et enfin sur les relations entre le groupe EDF et ses concurrents, notamment dans le cadre du dispositif de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh). La deuxième demande de rapport d'information avait été ajoutée sur l'initiative du rapporteur Antoine Armand.

Voici pour le volet « simplification » adopté par l'Assemblée nationale en séance publique.

J'en viens maintenant à nos propositions d'amendement.

Avec mes collègues Alain Cadec et Daniel Gremillet, nous regrettons bien sûr que l'Assemblée nationale ne soit pas parvenue à adopter de texte à l'occasion du vote solennel. Pour autant, ce n'est pas la fin de l'examen de la proposition de loi, bien au contraire, comme en témoigne la perspective de son inscription en deuxième lecture dès septembre prochain à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale.

Nous constatons que le texte adopté en séance publique par l'Assemblée nationale était ambivalent : il apportait des modifications souvent intéressantes aux articles initiaux de la proposition de loi ; en revanche, il intégrait aussi une multitude d'ajouts inopportuns, sur le plan tant juridique qu'économique.

Ainsi, nous estimons pertinente la réécriture par l'Assemblée nationale de l'article 3, 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 à 2050 et d'engagement de la construction de 10 GW – soit 6 EPR2 – d'ici à 2026 et de 13 GW – soit 8 EPR2 – d'ici à 2030.

De plus, nous considérons opportune la réécriture par l'Assemblée nationale de l'article 5, qui fixe les nouveaux objectifs en matière d'énergies renouvelables. En particulier, les objectifs définis par le Sénat ont été maintenus : au moins 560 térawattheures (TWh) d'électricité décarbonée, dont 200 TWh de sources renouvelables, 297 TWh de chaleur renouvelable et 44 TWh de biogaz injecté d'ici à 2030.

En revanche, nous regrettons que l'Assemblée nationale ait amoindri l'ambition portée par le Sénat sur trois points. Tout d'abord, l'Assemblée nationale avait réduit à 4,5 GW d'ici à 2030 l'objectif en matière d'hydrogène, prévu à l'article 4. Ensuite, 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, nous déplorons la volonté d'ajouter, par l'Assemblée nationale, une multitude d'objectifs énergétiques inapplicables, que notre collègue Alain Cadec a déjà présentés.

En définitive, parce qu'il est urgent de légiférer pour actualiser enfin notre programmation énergétique nationale, nous proposons de remettre la proposition de loi sur les rails en vue de son adoption.

D'une part, nous prenons acte du recentrage du texte sur son volet programmatique, car nous souhaitons faciliter son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale. C'est pourquoi nous proposerons de supprimer une partie du titre II, consacré à la simplification des normes. Douze amendements seront ainsi présentés en ce sens. Bien entendu, nous veillerons à ce que les articles ainsi supprimés prospèrent dans d'autres véhicules législatifs, car nous les croyons toujours justifiés.

Néanmoins, la commission maintiendra 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. Un amendement sera même proposé, à la demande de la CRE, pour actualiser l'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, nous pouvons reprendre plusieurs apports utiles issus des travaux de l'Assemblée nationale. Tout d'abord, nous estimons appropriée la rédaction des objectifs de production pour l'énergie nucléaire et les énergies renouvelables, adoptée en séance publique aux articles 3 et 5, qui maintiennent l'ambition sénatoriale initiale. Deux amendements seront proposés en ce sens.

Il en est de même des objectifs de stabilité des prix ainsi que de flexibilité et d'effacement, adoptés en séance publique aux articles 1^{er} et 4, qui suppriment des redondances. Deux amendements seront présentés sur ces points.

Nous retenons aussi les objectifs de rénovation et d'efficacité énergétiques et de sortie des centrales à charbon, proposés en commission aux articles 8 et 9, qui apportent de la souplesse. Deux amendements seront présentés à ce sujet.

Enfin, nous jugeons utile l'objectif de décarbonation dans les outre-mer, adopté en commission et en séance publique à l'article 10, qui permet une adaptation à la réalité de ces territoires. Un amendement y sera dédié.

Dernier point, nous ne reprenons évidemment pas nombre de propositions problématiques débattues à l'Assemblée nationale.

Ainsi, en l'absence de procédure accélérée qui nous aurait conduits aujourd'hui en commission mixte paritaire (CMP), la position responsable de la commission doit permettre aux deux chambres de converger rapidement vers l'adoption d'une loi de programmation, attendue par tout un secteur.

Tel est le sens des 21 amendements que nous vous proposons.

M. Fabien Gay. – Je l'avoue, je suis un peu perdu...

Reprenons la chronologie. Pendant quatre ans, le Gouvernement nous amuse avec la PPE. Vous décidez alors, chers collègues de la majorité sénatoriale, de présenter un texte d'appel, porté notamment par notre collègue Daniel Gremillet. Mais entre la rédaction du texte et son examen au Sénat, le Président de la République dissout l'Assemblée nationale et vous entrez au Gouvernement. Ce faisant, l'exécutif annonce que la proposition de loi sénatoriale remplacera la PPE. Mais, à l'Assemblée nationale, vos amis contribuent à la torpiller, en laissant la main au Rassemblement national. Des dispositions hallucinantes sont votées – la réouverture de Fessenheim est techniquement impossible. Finalement, le texte est rejeté par les députés.

Voilà six mois, j'ai écrit à M. Bayrou pour lui dire que la PPE ne pouvait pas être prise par décret. Cette semaine, j'ai reçu en réponse un courrier du ministre Marc Ferracci, qui argue du débat organisé au Parlement – aucune vision stratégique n'y a été portée par le Premier ministre... –, du groupe de travail animé par le député Antoine Armand et notre collègue Daniel Gremillet – nous n'y avons pas été conviés... – et de la proposition de loi qui poursuit son chemin... Mais quel chemin ? On nous demande de rediscuter un texte sur lequel le Gouvernement et le rapporteur ont été mis en minorité à l'Assemblée nationale ! Dans ces conditions, comment faire pour atterrir ? Nous sommes pourtant un certain nombre dans cet hémicycle à vouloir porter la question énergétique.

Pour ma part, je pense que la relance du nucléaire est absolument nécessaire, mais je suis contre l'idée d'un moratoire sur les énergies renouvelables, car nous avons besoin des deux formes d'énergie.

On nous disait que la PPE allait être prise par décret au cours de l'été. J'apprends aujourd'hui qu'elle ne le sera qu'après une énième lecture de cette proposition de loi à l'Assemblée nationale. Je veux bien travailler, y compris pour perdre à la fin – c'est le jeu démocratique –, mais je voudrais au moins que notre travail soit utile. Or il est problématique que, sur un sujet aussi complexe, qui engage le pays pour les dix ou quinze prochaines années, un gouvernement, quel qu'il soit, n'ait rien à dire et laisse la main à une proposition de loi. Faire de la politique, ce n'est pas attendre et essayer d'éviter la censure, c'est assumer des positions devant l'Assemblée nationale et le Sénat !

Je n'ai pas déposé d'amendements aujourd'hui. Je participerai à la discussion générale du texte, mais, après, honnêtement, je vous laisserai peut-être finir le travail, mes chers collègues !

M. Yannick Jadot. – Je partage les arguments de notre collègue Fabien Gay. À ce stade du parcours législatif, on se demande quel peut être notre rôle. Nous voilà en train de réétudier notre texte initial, en essayant d'intégrer des dispositions qui auraient pu être votées par les députés s'ils n'avaient pas, au

final, rejeté l'ensemble de la proposition de loi... C'est tout de même hallucinant !

On doit de surcroît composer avec un gouvernement qui change d'avis. La semaine dernière, lors des questions d'actualité au Gouvernement (QAG), le ministre Marc Ferracci a indiqué que les décrets ne seraient rédigés qu'à la toute fin du processus. Pourtant, lors du débat organisé sur le fondement de l'article 50-1 de la Constitution, il avait affirmé que les décrets seraient pris avant la mi-juillet, en raison de la forte attente des acteurs économiques.

On est certes dans une situation politique très particulière, où l'on a parfois l'impression de voter des résolutions plus que des lois. Dans un conseil municipal, cela s'appelle un vœu. Au moins, c'est plus clair ! Il s'agit pourtant d'un sujet sérieux, qui ne nous engage pas sur dix ou quinze ans, mais sur le reste du siècle. Or nous en débattons dans le flou le plus complet.

La proposition de loi de notre collègue Daniel Gremillet reste dépourvue d'étude d'impact. On programme des infrastructures sur cinquante, soixante ou soixante-dix sans savoir si l'on boucle notre système énergétique entre 2030 et 2035. Les nouveaux réacteurs pressurisés européens (EPR) viendront après cette échéance, et l'on ne sait pas exactement quelle sera l'évolution de notre demande d'électricité d'ici là.

Vous savez ce que nous pensons de votre programme de relance nucléaire. Quant aux énergies renouvelables, même en reprenant le travail de l'Assemblée nationale et en intégrant une sorte de volume global de production, aucun acteur du marché ne pourra se satisfaire d'un tel degré d'incertitude. Que vont-ils faire sur le solaire, l'éolien, les autres formes d'énergie ? En outre, il ne s'agit pas de l'objectif le plus ambitieux jamais adopté, car nous restons en deçà des objectifs européens.

M. Franck Montaugé. – Je partage également les constats effectués par notre collègue Fabien Gay.

Si l'on cherche, non pas à excuser, mais à comprendre, je crois que les gouvernements successifs ont de grandes difficultés avec la notion de programmation sur un sujet qui comporte autant de risques et d'incertitudes à tous les étages. C'est typiquement le cas du nucléaire existant, avec des questions comme la corrosion sous contrainte, le grand carénage, et plus encore du nouveau nucléaire, pour lequel on a finalement peu de réponses aux questions fondamentales qui se posent – calendrier de réalisation, coûts de production... Il faut, *a minima*, que le Parlement débattenne de ces questions, même s'il n'aura pas plus d'éléments concrets que le Gouvernement. Nous sommes tous dans ce cadre surréaliste, et il faut faire avec.

Nous disposons quand même de quelques éléments intéressants, en particulier l'étude de Réseau de transport d'électricité (RTE) sur *Les futurs énergétiques 2050*. Sur cette base, en l'état des connaissances, au regard des coûts et des enjeux industriels, mon groupe considère que le mix énergétique

optimum comporte 50 % d'énergie nucléaire et 50 % d'énergie renouvelable. La majorité sénatoriale souhaite dépasser les 50 % de nucléaire. Mais est-ce possible, tout simplement ? Je me pose la question.

M. Vincent Louault. – On vit un moment historique. Pour moi, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) manque d'ambition. On parle d'une programmation sur cinq ans, alors que l'enjeu se situe à soixante ans et que l'on met déjà cinq ans à réviser un décret. J'ai peur que l'on finisse par enchaîner en permanence les révisions, avec des scénarios qui partent dans tous les sens et nous contraignent à l'immobilisme.

J'ai beaucoup de respect pour le travail effectué par notre collègue Daniel Gremillet. À l'époque, j'arrivais au Sénat et j'avais voté cette proposition de loi d'appel, sachant que 95 % de nos propositions servent surtout à caler les armoires.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous avons tout de même voté une belle proposition de loi hier en CMP !

M. Vincent Louault. – J'ai ensuite été nommé par le président du Sénat Gérard Larcher au Comité de surveillance des investissements d'avenir (CSIA), où j'ai rédigé un rapport sur la production d'énergie décarbonée. À cette occasion, j'ai interrogé 150 personnes, ce qui m'a permis d'appréhender ce sujet très compliqué, sur lequel il est facile de se perdre et de penser que tout le monde a raison.

Après les errements de nos collègues députés, je propose que le Sénat reprenne la main sur une programmation à soixante ans, qui refuserait clairement de trier les énergies en fonction des technologies.

M. Franck Montaugé. – On ne peut pas aller aussi loin...

M. Vincent Louault. – La loi pourra être modifiée dans l'intervalle, bien entendu, mais il faut que les industriels disposent d'une trajectoire, car ils n'en peuvent plus. Depuis quand fait-on une programmation industrielle à cinq ans, alors qu'il faut parfois jusqu'à dix ans pour lever toutes les contraintes administratives à la construction d'un grand parc éolien ?

Pour l'instant, mon rapport est encore sous embargo, sans doute parce que j'ai osé écrire ce que je vous dis aujourd'hui : il faut revoir la trajectoire sur l'hydrogène, car les électrolyseurs ne sont pas prêts.

En réalité, l'État est complètement perdu. Il n'a pas compris que la Constitution avait été écrite pour le général de Gaulle, avec des facultés de programmation non écrites élaborées directement par le Premier ministre, et non par la loi. La programmation par la loi n'a été introduite qu'avec la loi de programmation pour l'énergie et le climat (LPEC).

Finalement, le ministre nous a confirmé qu'il ne prendrait pas de décret avant la fin du parcours parlementaire de la proposition de loi de notre collègue Daniel Gremillet. Heureusement que notre collègue a élaboré cet

outil législatif ! Comme la proposition de loi dite « Duplomb », qui devrait apporter un peu de baume au cœur des paysans, la proposition de loi dite « Gremillet », avec une trajectoire à soixante ans, devrait rassurer les énergéticiens de tous bords, qu'ils soient impliqués dans le nucléaire, le photovoltaïque ou l'éolien.

Si l'on respecte ce qui est inscrit actuellement dans la PPE, on va passer à 75 GW issus de l'éolien, contre 63 gigawatts issus du nucléaire. Automatiquement, le taux de charge de nos centrales nucléaires, qui est aujourd'hui remonté à 74 %, redescendrait autour de 55 %. Le président-directeur général d'EDF Bernard Fontana a fait le choix de changer toutes les ailettes des turbines Arabelle, pour plusieurs milliards d'euros. Si c'est, au final, pour faire tourner les machines seulement 50 % du temps, ne vous étonnez pas que le prix de l'électricité augmente ! Vous voulez faire cohabiter deux systèmes électriques qui ne sont pas compatibles. Contrairement à l'Allemagne, nous ne pouvons pas nous permettre de faire de l'éolien et du photovoltaïque à outrance. Ils peuvent ajuster avec le charbon et le gaz. De notre côté, nous avons le nucléaire, qui est déjà une énergie décarbonée.

Je sais que les rapporteurs ne souhaitent pas se projeter à soixante ans. Mais enfin, réveillons-nous ! Bâtissons une programmation forte qui inspire confiance !

M. Daniel Gremillet, auteur de la proposition de loi. – N'oublions pas que la commission des affaires économiques travaille de longue date sur les questions énergétiques, et que ce travail collectif – la référence à la « PPL Gremillet » m'agace – n'est absolument pas un « coup » : dans le cas contraire, nous aurions élaboré un texte centré exclusivement sur le nucléaire.

Nous avons sans cesse réclamé de la visibilité en matière d'énergie, et force est de constater que, depuis le général de Gaulle, Pierre Messmer et Valéry Giscard d'Estaing, aucun choix politique n'a été effectué – par manque de courage – à l'exception de la fermeture de la centrale de Fessenheim, alors que l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) n'avait rien demandé. Cette décision a eu pour conséquence de renchérir les coûts, et renvoie à la décision – politique elle aussi – de fermer quatorze réacteurs nucléaires. S'y ajoute le dossier de l'hydroélectricité, qui reste embourbé et qui nous coûte fort cher, ce qui montre bien la nécessité de bousculer les choses et d'avancer.

Signé par de nombreux sénateurs, le texte a permis d'ouvrir un débat indispensable alors que nous sommes, faute de vision énergétique, en panne à la fois sur l'électrification des usages et sur la réindustrialisation de la France : nous avons absolument besoin de fixer une trajectoire.

Par ailleurs, nous avons eu la chance d'avoir un débat apaisé et sérieux sur ces questions énergétiques, en commission comme en séance. Nous avons pu constater, à l'inverse, que le débat entre les groupes de l'Assemblée nationale était d'une bien moindre qualité. Il n'y avait donc aucune justification à rééditer, dans le cadre du groupe de travail mentionné par notre

collègue Fabien Gay, un débat qui avait déjà été entériné par un vote du Sénat, et je rappelle que nous souhaitons tous – à l’instar du président du Sénat qui s’est adressé au Premier ministre en ce sens – que les débats parlementaires aillent à leur terme avant que le décret ne soit publié.

Le texte que nous vous présentons a néanmoins pour ambition de tenir compte des débats au sein de l’autre chambre, alors que nous aurions pu nous borner à reprendre le texte adopté initialement par le Sénat : nous avons ainsi intégré des éléments au sein des articles 3 et 5, afin de nous doter d’une vision et d’une possibilité de relance des capacités énergétiques du pays.

Sur ce dernier point, s’agissant plus spécifiquement de l’énergie nucléaire, comment voulez-vous donner l’envie aux jeunes de s’orienter vers cette filière si des manifestants s’opposent bruyamment à cette énergie, et comment voulez-vous que les entreprises investissent lorsque la fermeture de quatorze réacteurs nucléaires est annoncée ?

Mme Antoinette Guhl. – Tout est de notre faute !

M. Yannick Jadot. – C’est trop facile !

M. Daniel Gremillet. – La vérité est sans doute difficile à entendre, mais elle n’en reste pas moins la vérité.

M. Fabien Gay. – Je n’ai aucunement l’intention de polémiquer, mais je pense que l’affaire est mal engagée depuis le début et qu’elle n’aboutira pas. La méthode s’articule en effet autour d’une proposition de loi, d’une PPE qui sera publiée par décret – désormais après l’été – et de groupes de travail qui servent de fait à pallier l’absence de débat parlementaire sur ces questions.

La présentation de notre collègue Daniel Gremillet n’est donc pas exacte dans la mesure où nous n’avons pas été associés : quel que soit le gouvernement, je considère qu’un débat sur la base de l’article 50-1 de la Constitution n’en est pas un, et qu’une proposition de loi sans étude d’impact est problématique. Enfin, l’annonce d’un groupe de travail transpartisan, à l’Assemblée nationale et au Sénat, ne vise qu’à calmer les élus.

Du point de vue des groupes minoritaires, le débat et la méthode sont donc loin d’être satisfaisants, ce dont nous pourrions tous convenir.

M. Franck Montaugé. – Nous ne pouvons pas faire fi de l’étude de Réseau de transport d’électricité (RTE), qui constitue une première ébauche d’étude d’impact. Plus largement, le véritable problème réside peut-être dans le fait que cette proposition de loi n’est pas accompagnée d’une programmation financière, alors que les investissements nécessaires – au-delà d’EDF – sont immenses. Nous n’avons eu aucune réponse sur ce sujet crucial.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Notre collègue Fabien Gay semble obsédé par le groupe de travail, mais je tiens à le rassurer sur ce point : la première réunion a duré deux heures et n’a servi à rien, car personne à l’Assemblée nationale ne parvenait à s’entendre sur la méthode. Vous pouvez

critiquer le fait de ne pas y avoir été représentés, mais je vous assure que vous n'avez rien perdu.

Si la situation peut paraître surréaliste, comme l'a justement souligné notre collègue Franck Montaugé, le Sénat n'en porte aucunement la responsabilité, car il a fait correctement son travail.

Enfin, cher collègue Vincent Louault, votre objectif de fixer une trajectoire à soixante ans paraît extrêmement ambitieux. J'estime que nous devons désormais avancer, car nous avons déjà perdu suffisamment de temps.

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Je rappelle que le Sénat doit assumer des responsabilités particulières et que nous devons faire preuve de pragmatisme, au-delà des opinions des uns et des autres sur l'énergie nucléaire et les énergies renouvelables. Le sujet qui nous réunit consiste bien à tracer le début du chemin, car nous sommes en panne de stratégie depuis plusieurs années, au grand dam des acteurs économiques. Vous imaginez fort bien l'effet produit sur les investisseurs, les entreprises et les salariés du secteur avec l'annonce d'un moratoire sur les énergies renouvelables : à l'inverse, si nous faisons l'effort de parvenir à un compromis, nous serons en mesure d'apporter de la sérénité et de la lisibilité pour les années à venir.

J'entends aussi les interrogations légitimes sur les prix, certains affirmant que l'énergie renouvelable est trop chère, d'autres qu'il est impossible d'évaluer les capacités réelles d'EDF à construire de nouveaux réacteurs : pour prendre l'exemple de mon département, des questions émergent déjà autour de l'EPR2 de Penly. Pour autant, il me paraît nécessaire de mettre ces questions précises de côté, une fois encore afin de tracer un chemin et d'éviter une absence de programmation, qui serait le pire des scénarios.

De la même manière, les chiffres sont difficiles à appréhender concernant l'équilibre entre consommation et production d'énergie, et ce pour une bonne raison : si nous ne réindustrialisons pas le pays, nous allons en effet accélérer sur la voie de la décarbonation ! Outre la question du prix, l'enjeu de l'offre disponible est essentiel pour les entreprises.

Ayant eu l'honneur d'être rapporteur sur plusieurs textes relatifs à l'énergie, je sais que les auditions sont enrichissantes et qu'elles nous permettent d'objectiver la situation, mais je souligne, cher collègue Vincent Louault, que les discours des mêmes personnes peuvent varier en fonction de leurs intérêts et de leurs stratégies de lobbying, d'où la nécessité de prendre du recul.

J'insiste, de manière générale, sur l'importance du réseau énergétique, dont dépend l'aménagement du territoire de demain. Sans réseau, les territoires les plus pauvres n'auront en effet aucune chance de se développer à l'avenir.

Enfin, concernant la réunion qui s'est tenue à l'Assemblée nationale, j'ai été choqué par le spectacle qui nous a été donné, puisqu'elle s'est résumée à la défense d'intérêts de boutiques partisans - chacun fixant ses « lignes rouges », nouvel élément de langage - sans aucune considération pour l'intérêt général. Je refuse que nous nous laissions entraîner dans cette voie, alors que le Sénat a la chance, dans un contexte politique très difficile, de pouvoir avancer avec une politique des petits pas.

M. Vincent Louault. - Je m'offusque que le Premier ministre se soit contenté de nommer deux personnes pour faire des propositions de rectifications de PPE au lieu d'apporter une véritable réponse en séance. Une fois le 1^{er} septembre arrivé, le Premier ministre pourra fort bien se prévaloir de leur absence d'observations sur les décrets mettant en œuvre la PPE.

Vous n'avez peut-être pas envie de l'entendre, cher collègue Daniel Gremillet, mais le ministre chargé de l'industrie et de l'énergie ne m'inspire aucune confiance !

M. Daniel Gremillet. - Un vote a pu intervenir au Sénat sur un travail qui remonte au mois d'octobre 2024.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. - Je rappelle que les règles de recevabilité des amendements s'appliquent pour la deuxième lecture de cette proposition de loi. Ladite règle de l'entonnoir s'applique donc tant au stade de l'établissement du texte de la commission qu'à celui de l'examen en séance.

De plus, je rappelle que la deuxième lecture ne permet pas de discuter de sujets nouveaux, même s'ils ont un lien avec le texte. Après la première lecture, la discussion se recentre sur les seules dispositions qui restent en discussion ; les adjonctions ou les modifications apportées doivent ainsi être en relation directe avec ces dispositions.

Bien plus stricte, cette disposition ne connaît que trois exceptions, à savoir assurer le respect de la Constitution ; opérer une coordination avec les textes en cours d'examen ; et corriger une erreur matérielle. Les amendements portant articles additionnels qui ont été rejetés par le Sénat et par l'Assemblée nationale, quant à eux, ne peuvent pas être présentés à nouveau.

Tout autre amendement portant article additionnel doit comporter, dans l'exposé des motifs, la justification de sa relation directe avec une disposition restant en navette ou, à défaut, faire référence à l'une des trois exceptions que je viens d'énoncer. À défaut de cette justification, les amendements ne peuvent pas être recevables.

Ainsi, certaines dispositions recevables qui ont pu être adoptées par l'Assemblée nationale sans avoir pu être transmises au Sénat - compte tenu du rejet du texte - ne peuvent plus être présentées au stade de la deuxième lecture.

EXAMEN DES ARTICLES

Avant l'article 1^{er}

L'amendement COM-25 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 1^{er}

M. Alain Cadec, rapporteur. – L'amendement COM-86 a pour objet d'intégrer, parmi les grands principes du système électrique et gazier, un apport pertinent issu des travaux de l'Assemblée nationale adopté en commission, à savoir la recherche de prix stables et abordables, en gaz comme en électricité.

Par ailleurs, il fait suite à une demande d'ajustement technique formulée par la CRE, afin de prévoir que la mise en œuvre du prix repère de vente de gaz naturel soit facultative, et non obligatoire.

M. Franck Montaugé. – Je comprends l'intention, mais la proposition ne me paraît guère réaliste dans le contexte du marché européen, qui porte une philosophie bien différente.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Il s'agit d'une actualisation de la loi à la demande de la CRE.

L'amendement COM-86 est adopté. L'amendement COM-48 n'est pas adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} bis

L'article 1^{er} bis est adopté sans modification.

Article 2

M. Alain Cadec, rapporteur. – Les amendements identiques de suppression COM-15 rectifié et COM-49 ne sont pas opportuns. Tout d'abord, ils seraient de nature à éroder l'ambition sous-tendue par le texte, qui vise à veiller à la soutenabilité fiscale, et donc à l'acceptabilité sociale de la transition énergétique, pour favoriser l'atteinte de ses objectifs.

Plus encore, ils maintiendraient une disposition très ancienne datant en réalité de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, dite « Transition énergétique ». Le contexte macroéconomique était alors tout autre, bien avant la crise des prix des énergies que nous connaissons ! Avis défavorable.

Les amendements identiques COM-15 rectifié et COM-49 ne sont pas adoptés.

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

L'amendement de suppression COM-50 n'est pas adopté.

M. Alain Cadec, rapporteur. – L'amendement COM-87 a pour objet de réécrire l'article 3 concernant les objectifs en matière d'énergie nucléaire, dans la rédaction adoptée à l'Assemblée nationale en séance publique.

En effet, la rédaction ainsi votée, qui a fait l'objet d'échanges en amont avec le Sénat, en particulier entre notre collègue Daniel Gremillet et le rapporteur Antoine Armand, est satisfaisante dans la mesure où elle conserve la plupart des objectifs sénatoriaux en matière d'énergie nucléaire. Avis favorable, par ailleurs, sur le sous-amendement COM-114 de notre collègue Vincent Delahaye.

Le sous-amendement COM-114 est adopté. L'amendement COM-87, ainsi sous-amendé, est adopté. En conséquence, les amendements COM-9 et COM-29 deviennent sans objet.

L'article 3 est ainsi rédigé.

Article 4

L'amendement de suppression COM-51 n'est pas adopté.

M. Alain Cadec, rapporteur. – L'amendement COM-31 rectifié a pour objet de remplacer la mention « accompagner » par celle de « favoriser » dans l'objectif sur l'électrification des usages, ce qui est une précision pertinente.

L'amendement COM-31 rectifié est adopté.

M. Alain Cadec, rapporteur. – L'amendement COM-88 vise à modifier l'article 4 sur les différentes flexibilités, en conservant deux apports pertinents issus des travaux de l'Assemblée nationale adoptés en commission, concernant les capacités d'effacement ainsi les technologies de captage et de stockage du CO₂.

L'amendement COM-88 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-72 devient sans objet. De plus, les amendements COM-78 et COM-30 rectifié sont rejetés.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 4

Les amendements COM-84 et COM-85 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 5

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Je salue notre collègue Didier Mandelli, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui présentera le sous-amendement COM-113.

M. Alain Cadec, rapporteur. – L’amendement COM-89 a pour objet de réécrire l’article 5 sur l’essor des énergies renouvelables, dans la rédaction adoptée à l’Assemblée nationale en séance publique.

Ici aussi, c’est une rédaction qui a fait l’objet d’échanges en amont avec le Sénat, en particulier entre notre collègue Daniel Gremillet le rapporteur Antoine Armand et qui est satisfaisante, étant donné qu’elle maintient l’essentiel des objectifs sénatoriaux en matière d’énergies renouvelables. Avis favorable, par ailleurs, sur le sous-amendement COM-113 de notre collègue rapporteur Didier Mandelli.

M. Didier Mandelli. – Le sous-amendement COM-113 vise, en matière d’éolien terrestre, à privilégier le renouvellement des installations existantes à l’implantation de nouvelles installations.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Précisons que ce sous-amendement est cosigné par le président de la commission, notre collègue Jean-François Longeot.

Le sous-amendement COM-113 est adopté. L’amendement COM-89, ainsi sous-amendé, est adopté. En conséquence, les amendements COM-28 rectifié, COM-52, COM-3, COM-112, COM-4, COM-5, COM-32 rectifié et COM-79 deviennent sans objet, de même que les amendements identiques COM-43 et COM-74, les amendements identiques COM-18, COM-46, COM-67 et COM-77, les amendements identiques COM-45 et COM-76, les amendements COM-39 rectifié et COM-16 rectifié, les amendements identiques COM-44 et COM-75 et les amendements identiques COM-69 et COM-110.

L’article 5 est ainsi rédigé.

Article 6

L’article 6 est adopté sans modification.

Article 7

L’amendement de suppression COM-53 n’est pas adopté.

L’article 7 est adopté sans modification.

Article 8

L’amendement COM-17 rectifié est retiré.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Les amendements COM-54 et COM-12 rectifié, ainsi que les amendements identiques COM-13 rectifié et COM-90, ont pour objet de modifier l’article 8 dans des sens opposés pour ce qui concerne les objectifs de réduction de la consommation d’énergie fossile et totale.

L’amendement COM-54 tend ainsi à relever les objectifs de réduction de la consommation d’énergie totale – de 30 % à 40 % – et fossile – de 45 % à 50 % – et à supprimer la dérogation à la sortie des centrales de production

d'électricité à partir du charbon d'ici à 2027 en cas de menace pour la sécurité d'approvisionnement ou de conversion vers des combustibles bas-carbone. C'est une position maximaliste, qui ne correspond ni à nos engagements européens ni aux travaux gouvernementaux ; d'où un avis défavorable.

L'amendement COM-12 rectifié prévoit de supprimer tout objectif de sortie de ces centrales électriques au charbon. C'est également une position maximaliste, mais dans le sens inverse.

Quant aux amendements identiques COM-13 rectifié et COM-90, ils prévoient de réécrire cet objectif de sortie des centrales électriques au charbon, en reprenant la rédaction proposée par le Gouvernement à l'Assemblée nationale en commission et en séance publique.

Les amendements COM-54 et COM-12 rectifié ne sont pas adoptés. Les amendements COM-13 rectifié et COM-90 sont adoptés.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

M. Vincent Louault. – L'amendement COM-19 rectifié vise à supprimer l'article 9, car nous connaissons très bien l'état d'avancement des rénovations énergétiques d'ampleur, mais libre à vous de fixer des objectifs irréalistes.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Avis défavorable.

L'amendement COM-19 rectifié n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-55. L'amendement COM-91 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-14 devient sans objet.

Les amendements identiques COM-70 et COM-111 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-81 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10

L'amendement de suppression COM-20 rectifié n'est pas adopté.

L'amendement COM-92 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-83 devient sans objet.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11

Les amendements COM-56 et COM-21 rectifié ne sont pas adoptés.

L'article 11 est adopté sans modification.

Après l'article 11

Les amendements COM-73 et COM-82 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 12

L'amendement de suppression COM-57 n'est pas adopté.

L'amendement COM-22 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Alain Cadec, rapporteur. – L'amendement COM-93 concerne la modification de l'échéance de la loi quinquennale sur l'énergie pour viser le « 1^{er} janvier 2026 » plutôt que le « 1^{er} janvier 2025 », compte tenu du retard pris dans l'examen de la présente proposition de loi.

L'amendement COM-93 est adopté. Les amendements COM-6 et COM-71 ne sont pas adoptés.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 13

L'amendement de suppression COM-58 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-10 et COM-24 rectifié.

L'amendement COM-23 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement COM-59 n'est pas adopté.

L'article 13 est adopté sans modification.

Article 13 bis

L'article 13 bis est adopté sans modification.

Article 14

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Avis défavorable sur l'amendement de suppression COM-60.

L'amendement COM-60 n'est pas adopté.

Les amendements COM-35 rectifié et COM-34 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution, de même que les amendements identiques COM-33 rectifié et COM-41.

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Avis défavorable sur l'amendement COM-61.

L'amendement COM-61 n'est pas adopté.

Les amendements COM-36 rectifié et COM-37 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

L'article 14 est adopté sans modification.

Article 15

L'amendement de suppression COM-62 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-63 rectifié. En revanche, j'émet un avis favorable sur les amendements identiques COM-38 rectifié et COM-42.

L'amendement COM-63 rectifié n'est pas adopté. Les amendements identiques COM-38 rectifié et COM-42 sont adoptés.

L'article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 16 bis

L'amendement de suppression COM-64 n'est pas adopté.

L'article 16 bis est adopté sans modification.

Article 17 (supprimé)

Les amendements identiques de suppression COM-94 et COM-65 sont adoptés.

L'article 17 est supprimé.

Article 17 bis (supprimé)

L'amendement de suppression COM-95 est adopté.

L'article 17 bis est supprimé.

Article 18 (supprimé)

L'amendement de suppression COM-96 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-11 devient sans objet.

L'article 18 est supprimé.

Article 18 bis (supprimé)

L'amendement de suppression COM-97 est adopté.

L'article 18 bis est supprimé.

Article 19 (supprimé)

L'amendement de suppression COM-98 est adopté.

L'article 19 est supprimé.

Article 20 (supprimé)

Les amendements identiques de suppression COM-99 et COM-66 sont adoptés.

L'article 20 est supprimé.

Article 21 (supprimé)

L'amendement de suppression COM-100 est adopté.

L'article 21 est supprimé.

Article 22 (supprimé)

L'amendement de suppression COM-101 est adopté.

L'article 22 est supprimé.

Article 22 bis (supprimé)

L'amendement de suppression COM-102 est adopté.

L'article 22 bis est supprimé.

Article 22 ter (supprimé)

L'amendement de suppression COM-103 est adopté. En conséquence, les amendements COM-8 et COM-7 deviennent sans objet.

L'article 22 ter est supprimé.

Article 22 quater (supprimé)

L'amendement de suppression COM-104 est adopté.

L'article 22 quater est supprimé.

Article 22 quinquies (supprimé)

L'amendement de suppression COM-105 est adopté.

L'article 22 quinquies est supprimé.

Article 23

L'article 23 est adopté sans modification.

Article 24

L'amendement COM-68 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement COM-106 est adopté.

L'amendement COM-2 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution et l'amendement COM-109 est rejeté.

L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 24

L'amendement COM-1 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 25 A, 25 B, 25 C et 25 D

Les articles 25 A, 25 B, 25 C et 25 D sont successivement adoptés sans modification.

Article 25 (supprimé)

L'article 25 demeure supprimé.

Intitulé de la proposition de loi

L'amendement COM-40 rectifié est retiré.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

Article(s) additionnel(s) avant Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Vincent LOUAULT	25 rect. bis	Introduction de nombreuses modifications du titre préliminaire du livre premier du code de l'énergie, consacré à la programmation énergétique (sur les objectifs énergétiques nationaux, la programmation pluriannuelle de l'énergie, la loi quinquennale sur l'énergie, le rapport d'évaluation de la stratégie nationale à horizon 2050, les objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables, les comités régionaux de l'énergie)	Irrecevable art. 44 bis, al. 5 et 6 RS (entonnoir)
Article 1^{er}			
M. CADEC, rapporteur	86	Modification des grands principes du système électrique et gazier, mentionnés à l'article 1 ^{er} , avec la mention de la recherche de prix stables et abordables en gaz, comme en électricité	Adopté

M. JADOT	48	Modification des grands principes du système électrique et gazier, mentionnés à l'article 1 ^{er} , avec la mention du développement des interconnexions et de la réduction des importations	Rejeté
Article 2			
M. Vincent LOUAULT	15 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article 2, sur l'abrogation de la trajectoire de hausse de la composante carbone des accises sur l'énergie	Rejeté
M. JADOT	49	Suppression de l'article 2, sur l'abrogation de la trajectoire de hausse de la composante carbone des accises sur l'énergie	Rejeté
Article 3			
M. JADOT	50	Suppression de l'article 3, sur les objectifs en matière d'énergie nucléaire	Rejeté
M. CADEC, rapporteur	87	Réécriture de l'article 3, sur les objectifs en matière d'énergie nucléaire	Adopté
M. DELAHAYE	114	Sous-amendement visant à maintenir, à l'article 3, sur les objectifs en matière d'énergie nucléaire, une mention spécifique sur la valorisation des matières nucléaires	Adopté
M. PLA	9	Mention de l'hydrogène renouvelable, aux côtés de celui bas-carbone, dans l'objectif sur l'effort de recherche et d'innovation en faveur de l'énergie nucléaire et de l'hydrogène bas-carbone, prévu à l'article 3	Satisfait ou sans objet
M. Vincent LOUAULT	29 rect.	Suppression de la référence à une part d'énergie nucléaire dans la production d'électricité à plus de 60 % à l'horizon 2030, dans l'objectif de mix électrique, prévu à l'article 3	Satisfait ou sans objet
Article 4			
M. JADOT	51	Suppression de l'article 4, sur les objectifs en matière de différentes flexibilités	Rejeté
M. Vincent LOUAULT	31 rect. <i>bis</i>	Remplacement de la mention « accompagner » par celle « favoriser », dans l'objectif sur l'électrification des usages, prévu à l'article 4	Adopté
M. CADEC, rapporteur	88	Modification de l'article 4, sur l'objectif en matière de différentes flexibilités	Adopté
Mme BERTHET	72	Modification de l'article 4, sur l'objectif en matière de différentes flexibilités	Satisfait ou sans objet
M. CHAIZE	78	Modification de l'objectif en matière d'autoconsommation individuelle et collective, en électricité et en gaz, prévu à l'article 4, pour tenir compte de la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements d'être désignés comme personnes morales organisatrices (PMO)	Rejeté

M. Vincent LOUAULT	30 rect. <i>bis</i>	Modification de l'objectif en matière d'autoconsommation individuelle et collective, en électricité et en gaz, prévu à l'article 4, pour préférer le terme « accompagner » à celui d'« encourager » et tenir compte du bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz et des reports de coûts vers les autres consommateurs	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 4			
M. CANÉVET	84	Modification des conditions de préfinancement des installations de recharge pour véhicules électriques (IRVE) en copropriété	Irrecevable art. 44 bis, al. 5 et 6 RS (entonnoir)
M. CANÉVET	85	Modification des conditions de préfinancement des installations de recharge pour véhicules électriques (IRVE) en copropriété	Irrecevable art. 44 bis, al. 5 et 6 RS (entonnoir)
Article 5			
M. CADEC, rapporteur	89	Réécriture de l'article 5, sur les objectifs en matière d'énergies renouvelables	Adopté
M. MANDELLI	113	Sous-amendement visant à maintenir à l'article 5, sur les objectifs en matière d'énergies renouvelables, une mention spécifique sur les conditions de développement des projets d'éolien terrestre	Adopté
M. Vincent LOUAULT	28 rect. <i>bis</i>	Modification de nombreux objectifs énergétiques et climatiques, mentionnés à l'article 100-4 du code l'énergie	Satisfait ou sans objet
M. JADOT	52	Modification de l'article 5, sur les objectifs d'énergies renouvelables, avec le relèvement de l'objectif de consommation d'énergie renouvelable à 44 % et d'électricité renouvelable à 40 % et la suppression d'objectifs sur les biocarburants et sur les énergies marines et fluviales	Satisfait ou sans objet
M. KERN	3	Modification de l'article 5, sur les objectifs en matière d'énergies renouvelables, avec le relèvement de l'objectif de consommation de chaleur renouvelable à 52 % et l'ajout de la chaleur issue de récupération, aux côtés de celle renouvelable	Satisfait ou sans objet
M. CANÉVET	112	Modification de l'article 5, sur les objectifs en matière d'énergies renouvelables, avec la mention d'un objectif de 8 % de consommation de gaz de pétrole liquéfié (GPL)	Satisfait ou sans objet
M. KERN	4	Modification de l'article 5, sur les objectifs en matière d'énergies renouvelables, avec la mention d'un objectif de production de biocarburants à partir de combustibles solides de récupération (CSR) de 10 térawattheures (TWh)	Satisfait ou sans objet
M. KERN	5	Modification de l'article 5, sur les objectifs en matière d'énergies renouvelables, avec la mention d'un objectif de production de froid efficace de 2 TWh	Satisfait ou sans objet

M. Vincent LOUAULT	32 rect. <i>bis</i>	Ajout d'une possibilité d'adaptation par l'État du rythme des appels d'offres en soutien de nouvelles capacités de production d'électricité, à l'article 5, sur les énergies renouvelables, afin de tenir compte de l'évolution constatée de la demande d'électricité	Satisfait ou sans objet
M. CHAIZE	79 rect.	Modification de l'article 5, sur les objectifs en matière d'énergies renouvelables, avec le relèvement de 44 à 60 TWh de l'objectif de production de biogaz injecté dans les réseaux de gaz naturel.	Satisfait ou sans objet
M. MANDELLI	43	Modification de l'article 5, sur les énergies renouvelables, avec l'ajout d'un objectif de capacités installées de 18 gigawatts (GW) pour l'éolien en mer	Satisfait ou sans objet
M. KERN	74	Modification de l'article 5, sur les énergies renouvelables, avec l'ajout d'un objectif de capacités installées de 18 GW pour l'éolien en mer	Satisfait ou sans objet
M. MARGUERITTE	18	Modification de l'article 5, sur l'objectif en matière d'énergies renouvelables, pour « développer » plutôt qu'« explorer » le potentiel de l'énergie cinétique des courants marins ou fluviaux	Satisfait ou sans objet
M. MANDELLI	46	Modification de l'article 5, sur l'objectif en matière d'énergies renouvelables, pour « développer » plutôt qu'« explorer » le potentiel de l'énergie cinétique des courants marins ou fluviaux	Satisfait ou sans objet
M. JADOT	67	Modification de l'article 5, sur l'objectif en matière d'énergies renouvelables, pour « développer » plutôt qu'« explorer » le potentiel de l'énergie cinétique des courants marins ou fluviaux	Satisfait ou sans objet
M. KERN	77	Modification de l'article 5, sur l'objectif en matière d'énergies renouvelables, pour « développer » plutôt qu'« explorer » le potentiel de l'énergie cinétique des courants marins ou fluviaux	Satisfait ou sans objet
M. MANDELLI	45	Modification de l'article 5, sur les énergies renouvelables, pour ajouter des capacités installées pour l'énergie cinétique des courants marins ou fluviaux, de 250 mégawatts (MW) d'ici 2035 et de 5 GW d'ici 2050	Satisfait ou sans objet
M. KERN	76	Modification de l'article 5, sur les énergies renouvelables, pour ajouter des capacités installées pour l'énergie cinétique des courants marins ou fluviaux, de 250 MW d'ici 2035 et de 5 GW d'ici 2050	Satisfait ou sans objet
M. MANDELLI	39 rect.	Modification de l'article 5, sur l'objectif sur les énergies renouvelables, pour prévoir la poursuite du développement des capacités de production d'éolien en mer, en recourant aux solutions technologiques les plus appropriées aux zones prioritaires de développement	Satisfait ou sans objet
M. Vincent LOUAULT	16 rect. <i>bis</i>	Modification de l'article 5, sur l'objectif sur les énergies renouvelables, avec la mention de la chaleur à partir de centrales fossiles ou de centrales nucléaires ou par cogénération	Satisfait ou sans objet

M. MANDELLI	44	Modification de l'article 5, sur les énergies renouvelables, pour prévoir la poursuite du développement des capacités de production d'éolien en mer, en favorisant leur développement en priorité en zones économiques exclusives (ZEE)	Satisfait ou sans objet
M. KERN	75	Modification de l'article 5, sur les énergies renouvelables, pour prévoir la poursuite du développement des capacités de production d'éolien en mer, en favorisant leur développement en ZEE	Satisfait ou sans objet
Mme BERTHET	69	Modification de l'article 5, sur les énergies renouvelables, avec la mention des zones rurales non raccordées aux réseaux d'énergie	Satisfait ou sans objet
M. CANÉVET	110	Modification de l'article 5, sur les énergies renouvelables, avec la mention des zones rurales non raccordées aux réseaux d'énergie	Satisfait ou sans objet
Article 7			
M. JADOT	53	Suppression de l'article 7, sur le recours aux biocarburants conventionnels, aux biocarburants avancés et aux carburants renouvelables d'origine non biologique	Rejeté
Article 8			
M. Vincent LOUAULT	17 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article 8, sur les objectifs de réduction de la consommation fossile et totale et de sortie des centrales de production d'électricité à partir du charbon d'ici 2027	Retiré
M. JADOT	54	Modification de l'article 8, sur les objectifs de réduction de la consommation fossile et totale et de sortie des centrales de production d'électricité à partir du charbon d'ici 2027	Rejeté
Mme BELRHITI	12 rect.	Modification de l'article 8, sur les objectifs de réduction de la consommation fossile et totale et de sortie des centrales de production d'électricité à partir du charbon d'ici 2027	Rejeté
Mme BELRHITI	13 rect.	Modification de l'article 8, sur les objectifs de réduction de la consommation fossile et totale et de sortie des centrales de production d'électricité à partir du charbon d'ici 2027	Adopté
M. CADEC, rapporteur	90	Modification de l'article 8, sur les objectifs de réduction de la consommation fossile et totale et de sortie des centrales de production d'électricité à partir du charbon d'ici 2027	Adopté
Article 9			
M. Vincent LOUAULT	19 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article 9, sur les objectifs de rénovation et d'efficacité énergétiques	Rejeté
M. JADOT	55	Modification de l'article 9, sur l'objectif de rénovation et d'efficacité énergétiques	Rejeté
M. CADEC, rapporteur	91	Modification de l'article 9, sur l'objectif de rénovation et d'efficacité énergétiques	Adopté
M. CANÉVET	14	Modification de l'article 9, sur l'objectif de rénovation et d'efficacité énergétiques	Satisfait ou sans objet

Mme BERTHET	70	Modification de l'article 9, sur l'objectif de rénovation et d'efficacité énergétiques, pour prendre en compte les besoins et les spécificités des bâtiments ruraux	Rejeté
M. CANÉVET	111	Modification de l'article 9, sur l'objectif de rénovation et d'efficacité énergétiques, pour prendre en compte les besoins et les spécificités des bâtiments ruraux	Rejeté
M. CHAIZE	81	Modification de l'article 9, sur l'objectif de rénovation et d'efficacité énergétiques, pour ajouter un objectif sur la rénovation énergétique annuelle de 3 % de la surface des bâtiments publics et la mobilisation à cette fin des certificats d'économies d'énergie (C2E)	Irrecevable art. 44 bis, al. 5 et 6 RS (entonnoir)
Article 10			
M. Vincent LOUAULT	20 rect. bis	Suppression de l'article 10, sur l'objectif de décarbonation des zones non interconnectées (ZNI) au réseau dit métropolitain continental	Rejeté
M. CADEC, rapporteur	92	Modification de l'article 10, sur l'objectif de décarbonation des ZNI	Adopté
M. CANÉVET	83	Modification de l'article 10, sur l'objectif de décarbonation des ZNI	Satisfait ou sans objet
Article 11			
M. JADOT	56	Augmentation, de 50 à 55 %, de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2030, prévu à l'article 11.	Rejeté
M. Vincent LOUAULT	21 rect. bis	Abaissement, de 50 à 40 %, de l'objectif de réduction des émissions de GES d'ici 2030, prévu à l'article 11	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 11			
M. CHAIZE	73	Modification des obligations de constitution de stocks stratégiques en gaz naturel, mentionnées à l'article L. 421-6 du code de l'énergie	Irrecevable art. 44 bis, al. 5 et 6 RS (entonnoir)
M. CHAIZE	82	Modification des conditions de raccordement des projets d'électricité renouvelable aux réseaux de distribution et de transport d'électricité, mentionnées à l'article L. 342-3 du code de l'énergie	Irrecevable art. 44 bis, al. 5 et 6 RS (entonnoir)
Article 12			
M. JADOT	57	Suppression de l'article 12, intégrant l'énergie nucléaire, l'hydrogène bas-carbone et renouvelable, les carburants renouvelables d'origine non biologique ainsi que le captage et le stockage du CO ₂ au contenu de la loi de quinquennale sur l'énergie	Rejeté
M. Vincent LOUAULT	22 rect. bis	Introduction d'un objectif de production annuelle d'au moins 1600 térawattheures (TWh) d'énergie décarbonée pour la période 2025 à 2085, fixé réglementairement et décliné territorialement, en lieu et place de la loi quinquennale sur l'énergie, à l'article L. 100-1 A du code de l'énergie	Irrecevable art. 44 bis, al. 5 et 6 RS (entonnoir)

M. CADEC, rapporteur	93	Modification de l'article 12, sur la loi quinquennale sur l'énergie, pour viser l'échéance du 1 ^{er} janvier 2026, plutôt que celle du 1 ^{er} janvier 2025	Adopté
M. KERN	6	Modification de l'article 12, sur la loi quinquennale sur l'énergie, pour inclure une trajectoire pluriannuelle de financement du fonds chaleur et du fonds économie circulaire	Rejeté
Mme BERTHET	71	Modification de l'article 12, sur la loi quinquennale sur l'énergie, pour intégrer des objectifs distincts pour les communes rurales non raccordées aux réseaux d'énergie	Rejeté
Article 13			
M. JADOT	58	Suppression de l'article 13, intégrant l'énergie nucléaire, l'hydrogène bas-carbone, les carburants renouvelables d'origine non biologique ainsi que le captage et le stockage du CO ₂ au contenu de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)	Rejeté
M. PLA	10	Modification de l'article 13, sur la PPE, pour ajouter, dans sa synthèse, les énergies et l'hydrogène renouvelables, aux côtés de l'énergie et de l'hydrogène nucléaires	Rejeté
M. Vincent LOUAULT	24 rect. <i>bis</i>	Modification de l'article 13, sur la PPE, pour y ajouter une déclinaison d'un objectif national de production d'énergie décarbonée, créé à l'article L.100-1 A du code de l'énergie.	Rejeté
M. Vincent LOUAULT	23 rect. <i>bis</i>	Modification de l'article 13, sur la PPE, pour faire évoluer ses volets, ses objectifs, sa synthèse, son étude d'impact, ses conditions de durée, de publication et de révision, prévus aux articles L. 141-1 à L. 141-4 du code de l'énergie, ainsi que les objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables et les comités régionaux de l'énergie, mentionnés aux articles L. 141-5-1 à L. 141-5-2 du même code	Irrecevable art. 44 bis, al. 5 et 6 RS (entonnoir)
M. JADOT	59	Modification de l'article 13, sur la PPE, pour faire évoluer la référence à l'énergie nucléaire, afin de mentionner les coûts complets d'investissement et de fonctionnement de l'électricité	Rejeté
Article 14			
M. JADOT	60	Suppression de l'article 14, renforçant certaines mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023	Rejeté
M. Vincent LOUAULT	35 rect. <i>bis</i>	Modification de l'article 14, renforçant certaines mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023, pour y ajouter une évolution de la procédure de contentieux administratif applicable aux projets de réacteurs électronucléaires	Irrecevable art. 44 bis, al. 5 et 6 RS (entonnoir)
M. Vincent LOUAULT	34 rect. <i>bis</i>	Modification de l'article 14, renforçant certaines mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023, pour y ajouter une évolution des règles issues du code de la construction et de l'habitation applicables à certaines installations nucléaires définies par la loi « Sécurité nucléaire », du 21 mai 2024	Irrecevable art. 44 bis, al. 5 et 6 RS (entonnoir)

M. Vincent LOUAULT	33 rect. <i>bis</i>	Modification de l'article 14, renforçant certaines mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023, pour y ajouter une évolution des règles issues du code général de la propriété des personnes publiques applicables aux réacteurs électronucléaires en construction ou en exploitation	Irrecevable art. 44 bis, al. 5 et 6 RS (entonnoir)
M. MENONVILLE	41 rect.	Modification de l'article 14, renforçant certaines mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023, pour y ajouter une évolution des règles issues du code général de la propriété des personnes publiques applicables aux réacteurs électronucléaires en construction ou en exploitation	Irrecevable art. 44 bis, al. 5 et 6 RS (entonnoir)
M. JADOT	61	Modification de l'article 14, renforçant certaines mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023, pour y préciser que l'implantation des concessions d'utilisation du domaine public maritime (CUDPM) des réacteurs électronucléaires ne peut concerner les zones inondables	Rejeté
M. Vincent LOUAULT	36 rect. <i>bis</i>	Modification de l'article 14, renforçant certaines mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023, pour y ajouter une évolution des règles de recours à la sous-traitance applicables aux installations nucléaires de base (INB), prévues par le code de l'environnement	Irrecevable art. 44 bis, al. 5 et 6 RS (entonnoir)
M. Vincent LOUAULT	37 rect. <i>bis</i>	Modification de l'article 14, renforçant certaines mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023, pour y ajouter une harmonisation des régimes prévus par le code de la santé publique, afin de rendre possible la réutilisation des eaux impropres à la consommation humaine pour les INB	Irrecevable art. 44 bis, al. 5 et 6 RS (entonnoir)
Article 15			
M. JADOT	62	Suppression de l'article 15, appliquant au projet de réacteur expérimental de fusion Iter certaines mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau nucléaire », du 22 juin 2023	Rejeté
Article 16			
M. JADOT	63 rect.	Suppression de l'article 16, renforçant les dispositions de défense économique sanctionnant pénalement l'intrusion dans les installations nucléaires abritant des matières nucléaires	Rejeté
M. Vincent LOUAULT	38 rect. <i>bis</i>	Modification de l'article 16, renforçant les dispositions de défense économique sanctionnant pénalement l'intrusion dans les installations nucléaires abritant des matières nucléaires, pour inclure les zones de chantier de construction des établissements ou installations ayant vocation à abriter des matières nucléaires	Adopté

M. MENONVILLE	42 rect.	Modification de l'article 16, renforçant les dispositions de défense économique sanctionnant pénalement l'intrusion dans les installations nucléaires abritant des matières nucléaires, pour inclure les zones de chantier de construction des établissements ou installations ayant vocation à abriter des matières nucléaires	Adopté
Article 16 bis			
M. JADOT	64	Suppression de l'article 16 bis, sur la faculté pour l'autorité administrative de qualifier les matières radioactives en stocks stratégiques	Rejeté
Article 17 (supprimé)			
M. CADEC, rapporteur	94	Suppression de l'article 17, consolidant les sociétés anonymes et les sociétés par actions simplifiées dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables ou d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone	Adopté
M. JADOT	65	Suppression de l'article 17, consolidant les sociétés anonymes et les sociétés par actions simplifiées dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables ou d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone	Adopté
Article 17 bis (supprimé)			
M. CADEC, rapporteur	95	Suppression de l'article 17 bis, facilitant les possibilités de délégation entre les collectivités territoriales ou leurs groupements et les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE)	Adopté
Article 18 (supprimé)			
M. CADEC, rapporteur	96	Suppression de l'article 18, appliquant 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	Adopté
M. PLA	11	Modification de l'article 18, appliquant 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, pour y supprimer les dispositions afférentes à l'hydrogène renouvelable et bas-carbone	Satisfait ou sans objet
Article 18 bis (supprimé)			
M. CADEC, rapporteur	97	Suppression de l'article 18 bis, portant sur la coordination de l'article L. 332-6 du code de l'urbanisme avec les articles L. 342-12 et L. 342-21 du code de l'énergie	Adopté
Article 19 (supprimé)			
M. CADEC, rapporteur	98	Suppression de l'article 19, appliquant un bilan carbone aux projets de production d'hydroélectricité bénéficiant d'un dispositif de soutien public attribué par guichets ouverts	Adopté

Article 20 (supprimé)			
M. CADEC, rapporteur	99	Suppression de l'article 20, simplifiant les procédures applicables aux installations hydrauliques en matière de dérogation aux débits réservés et d'augmentation de puissance	Adopté
M. JADOT	66	Suppression de l'article 20, simplifiant les procédures applicables aux installations hydrauliques en matière de dérogation aux débits réservés et d'augmentation de puissance	Adopté
Article 21 (supprimé)			
M. CADEC, rapporteur	100	Suppression de l'article 21, expérimentant le passage du régime des concessions vers celui des autorisations pour les concessions hydroélectriques échues	Adopté
Article 22 (supprimé)			
M. CADEC, rapporteur	101	Suppression de l'article 22, prolongeant la durée des contrôles pouvant être réalisés sur les installations agrivoltaïques et solaires en zone agricole	Adopté
Article 22 bis (supprimé)			
M. CADEC, rapporteur	102	Suppression de l'article 22 <i>bis</i> , consolidant le mécanisme d'ajustement appliqué par le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité pour les projets d'énergies renouvelables	Adopté
Article 22 ter (supprimé)			
M. CADEC, rapporteur	103	Suppression de l'article 22 <i>ter</i> , octroyant à l'énergie solaire thermique le bénéfice de la dérogation à l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN), prévue à l'article 194 de la loi « Climat-Résilience », du 22 août 2021	Adopté
Mme HYBERT	8	Modification de l'article 22 <i>ter</i> , sur l'exemption de la dérogation à l'objectif ZAN appliquée aux projets d'énergie solaire thermique, pour y mentionner les installations de récupération de la chaleur fatale et les infrastructures de transport d'électricité	Satisfait ou sans objet
M. KERN	7	Modification de l'article 22 <i>ter</i> , sur l'exemption de la dérogation à l'objectif ZAN appliquée aux projets d'énergie solaire thermique, pour y clarifier une référence aux installations de stockage d'énergie	Satisfait ou sans objet
Article 22 quater (supprimé)			
M. CADEC, rapporteur	104	Suppression l'article 22 <i>quater</i> , encadrant, entre six et douze mois, la durée maximale des autorisations de certains projets d'énergies renouvelables	Adopté
Article 22 quinques (supprimé)			
M. CADEC, rapporteur	105	Suppression de l'article 22 <i>quinques</i> , encadrant, entre six et douze mois, la durée maximale des autorisations de certains projets d'énergies renouvelables	Adopté

Article 24			
Mme BERTHET	68	Modification de l'article 24, sur la protection et la régulation en faveur des consommateurs d'énergie, pour y ajouter une possibilité, pour la Commission de régulation de l'énergie (CRE), de réguler la liquidité sur le marché de gros de l'électricité	Irrecevable art. 44 bis, al. 5 et 6 RS (entonnoir)
M. CADEC, rapporteur	106	Modification de l'article 24, sur la protection et la régulation en faveur des consommateurs d'énergie, pour viser la date d'application du 1 ^{er} janvier 2026, au lieu du 1 ^{er} janvier 2025, et procéder à quelques ajustements techniques, suggérés par la CRE	Adopté
M. LEVI	2	Modification de l'article 24, sur la protection et la régulation en faveur des consommateurs d'énergie, pour y ajouter la possibilité, pour les consommateurs professionnels, de résilier leurs contrats de fourniture d'électricité ou de gaz naturel, sans pénalité, dans un délai de trois mois	Irrecevable art. 44 bis, al. 5 et 6 RS (entonnoir)
Mme BERTHET	109	Modification de l'article 14, sur la protection et la régulation en faveur des consommateurs d'énergie, pour y faire évoluer les informations requises en cas de renouvellement d'un contrat de fourniture d'énergie	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 24			
M. LEVI	1	Introduction d'un encadrement des différents comparateurs en ligne d'offres de fourniture d'énergie à destination des consommateurs d'énergie	Irrecevable art. 44 bis, al. 5 et 6 RS (entonnoir)
Proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie			
M. Vincent LOUAULT	40 rect. <i>bis</i>	Modification de l'intitulé en « Proposition de loi portant programmation de la politique énergétique française à long terme (2025-2085) »	Retiré

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR)
- 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 Marémoteur
- Orano
- Association de défense du patrimoine nucléaire et du climat (PNC-France)
- Réseau de transport d'électricité (RTE)
- Société française d'énergie nucléaire (Sfen)
- Syndicat des énergies renouvelables (SER)
- Union française de l'électricité (UFE)

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/tableau-historique/ppl23-555.html>