

EXPOSÉS DE MOTIFS

Texte n° 555 (2023-2024) de M. Daniel GREMILLET, Mme Dominique ESTROSI SASSONE et M. Bruno RETAILLEAU, déposé au Sénat le 26 avril 2024

Les informations clés

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

En une décennie, le secteur de l'énergie est devenu essentiel pour atteindre les objectifs de neutralité carbone à l'horizon 2050, issu de l'Accord de Paris de 2015, et de réduction de 55 % de nos émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2030, en application du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » de 2023.

Accélérer notre transition énergétique et conforter notre souveraineté énergétique constituent un impératif économique, doublé d'une urgence morale, pour décarboner et relocaliser notre production d'énergie mais aussi modérer notre consommation.

La France dispose de deux atouts incomparables pour réussir : son parc électronucléaire, composé de 56 réacteurs nucléaires, qui lui procure les deux tiers de sa production d'électricité ; **son parc hydraulique**, reposant sur 400 concessions hydroélectriques, qui lui fournit la moitié de sa production d'électricité renouvelable.

Or ces atouts sont trop peu exploités, pour deux raisons : d'une part, les objectifs fixés manquent d'ambition, faute d'une actualisation de la programmation énergétique nationale ; d'autre part, les règles prévues manquent d'adaptation, ce qui rallonge les délais, renchérit les coûts et crée des contentieux, mettant en risque les projets d'énergie nucléaire comme renouvelable portés localement par nos entreprises et nos collectivités.

Pour remédier au désordre politique et juridique qui règne dans le secteur de l'énergie, la présente proposition de loi entend proposer une programmation nationale ambitieuse et une simplification normative idoine.

À l'initiative des commissions des affaires économiques du Sénat et de l'Assemblée nationale, et en accord avec le Gouvernement, **l'article 2 de la loi « Énergie-Climat » de 2019¹ a fixé le principe d'une loi quinquennale sur l'énergie.**

Cette loi a vu son champ être étendu à l'hydroélectricité et à l'hydrogène, par les articles 87 et 89 de la loi « Climat-Résilience » de 2021², ainsi qu'au stockage des énergies renouvelables, par l'article 89 de la loi « Accélération des énergies renouvelables » de 2023³.

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 » à compter du 1^{er} juillet 2023 puis tous les cinq ans.

Son champ doit englober au moins cinq 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 de production d'électricité, la rénovation énergétique des bâtiments et l'autonomie énergétique dans les Outre-mer.

Cette loi a vocation à se substituer à l'ensemble des documents réglementaires actuels : la programmation pluriannuelle de l'énergie - PPE - , la stratégie nationale bas-carbone - SNBC - , le plan national intégré en matière d'énergie et de climat - PNIEC - et la stratégie de rénovation à long terme.

Or le Gouvernement n'a présenté aucun texte législatif en application de cet article L. 100-1 A du code de l'énergie.

Pire, il a dévoilé un avant-projet de loi sur la souveraineté énergétique, dont le titre premier, consacré à la programmation énergétique, a été retiré des consultations préalables. Dans ce contexte, dans sa délibération du 19 janvier 2024, 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 le même esprit, 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 »*.

Même la Commission de régulation de l'énergie (CRE), dans son rapport du 14 septembre 2023, a rappelé l'importance de la future programmation énergétique nationale, en ces termes : *« Avec des objectifs particulièrement ambitieux à atteindre dès 2030, la prochaine programmation de l'énergie et du climat ne sera pas la simple continuation des précédentes. Il s'agit d'engager concrètement notre pays vers la neutralité carbone à l'horizon 2050. Elle devra aussi permettre de maintenir dans la durée un niveau élevé de sécurité d'approvisionnement après la crise qui a frappé l'Europe et la France, tout en garantissant une énergie abordable indispensable à la protection du pouvoir d'achat de nos concitoyens, à l'efficacité de notre économie et au développement industriel nécessaire à la souveraineté de notre pays. »*

Depuis lors, le Premier ministre a annoncé, le 15 mars dernier, le lancement d'une énième consultation sur la PPE et la SNBC.

Or ce travail, nécessaire, a d'ores et déjà été réalisé.

Qu'on en juge : depuis 2021, le Gouvernement 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 !

En définitive, le ministre chargé de l'énergie a indiqué par voie de presse, le 10 avril dernier, le renoncement du Gouvernement à légiférer sur les objectifs énergétiques.

C'est pourquoi le titre premier de la proposition de loi vise à actualiser les objectifs énergétiques fixés par le code de l'énergie.

Le chapitre premier propose ainsi de fixer une nouvelle programmation énergétique nationale.

L'article premier prévoit de consacrer 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 ;

- Le dispositif de prix de référence, la participation de l'État au 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.

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.

L'article 3 propose d'acter la relance de l'énergie nucléaire, en consacrant des objectifs visant à :

- Maintenir à plus de 60 % la production d'électricité nucléaire à l'horizon 2030 et un mix majoritairement nucléaire à l'horizon 2050 ;
- Construire au moins 27 gigawatts (GW) de capacités installées d'ici 2050, dont 14 EPR2 et 15 SMR ;
- Étudier la construction de 6 EPR2 supplémentaires d'ici la prochaine loi de programmation ;
- Garantir à plus de 75 % la disponibilité des installations nucléaires d'ici 2030 ;
- Recourir à plus de 20 % de matières recyclées dans la production d'électricité nucléaire d'ici 2030.

L'article 4 vise à favoriser les différentes flexibilités, en fixant pour objectifs, d'ici 2030 :

- 6,5 GW de capacités installées pour l'hydrogène nucléaire ou renouvelable ;
- 1 GW de capacités installées pour les batteries électriques ;
- 4 mégatonnes de capacités de captage et de stockage du dioxyde de carbone.

L'article 5 tend à consolider les énergies renouvelables, et plus largement celles décarbonées, en consacrant pour objectifs :

- Une part de 58 % d'énergies décarbonées dans la consommation finale brute d'énergie, dont 45 % pour la chaleur et le froid renouvelables et 20 % pour le gaz renouvelable, d'ici 2030 ;
- L'atteinte de 29 GW de capacités installées pour l'hydroélectricité, dont 1,7 GW pour les stations de transfert d'énergie par pompage (STEP), d'ici 2035 ;
- 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.

L'article 6 prévoit 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.

L'article 7 intègre les carburants renouvelables d'origine non biologique, aux côtés des biocarburants conventionnels et avancés, en prévoyant un objectif global de 5,5 % d'ici 2030 ainsi que des objectifs d'incorporation dédiés dans la PPE.

L'article 8 prévoit de conforter la sortie des énergies fossiles, avec une baisse, d'ici 2030, de :

- 30 % de la consommation énergétique finale totale ;
- 45 % de la consommation énergétique primaire d'énergies fossiles ;

Complémentairement, 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.

L'article 9 propose d'accompagner les rénovations énergétiques, en prévoyant pour objectifs, d'ici 2030 :

- 900 000 rénovations d'ampleur par an, dont 200 000 rénovations globales, soutenues par MaPrimeRénov' (MPR) ;
- 1 250 à 2 500 térawatt-heures (TWh) d'économies d'énergie par an, obtenues par les certificats d'économies d'énergie (C2E).

L'article 10 tend à consacrer l'autonomie énergétique de certaines zones non interconnectées (ZNI) au réseau électrique métropolitain continental d'ici 2050.

L'article 11 propose d'acter un objectif de réduction de 55 % des émissions de GES d'ici 2030.

Le chapitre II prévoit d'adapter la programmation énergétique nationale à l'évolution technologique.

Pour ce faire, l'article 12 entend actualiser le contenu de la prochaine loi quinquennale sur l'énergie, qui devra être prise d'ici 2029, en prévoyant qu'elle contienne un objectif de décarbonation, en plus de celui de diversification, s'agissant de la production électrique et qu'elle intègre plusieurs technologies omises : les EPR2 et les SMR, les carburants renouvelables d'origine non biologique et les dispositifs de captage et de stockage du dioxyde de carbone.

Dans le même esprit, l'article 13 propose d'intégrer ces technologies aux volets, synthèse ou présentation prévues par la prochaine PPE, qui devra être prise douze mois après l'adoption de la présente proposition de loi.

Un article proche des deux dispositions susmentionnées avait été adopté par les deux chambres parlementaires, sans aboutir, dans le cadre de la loi « Nouveau Nucléaire » de 2023 (article 4).

Dans le cadre de leurs travaux d'application des lois, les Rapporteurs Daniel Gremillet et Patrick Chauvet ont identifié un certain nombre d'ajustements ou de compléments devant être apportés aux lois dont ils avaient la charge : la loi « Energie-Climat » de 2019, le volet

économique de la loi « Climat-Résilience » de 2021, le volet économique de la loi « Pouvoir d'achat » de 2022, la loi « Nouveau Nucléaire » de 2023 et le volet économique de la loi « Aper » de 2023.

L'enjeu est de simplifier les normes applicables aux porteurs de projets d'énergie et d'hydrogène, nucléaires comme renouvelables. Corrélativement, il est aussi de consolider le cadre d'intervention des collectivités territoriales, premiers acteurs de terrain de la transition énergétique.

C'est une nécessité pratique, à l'heure où la France entend relancer sa filière de l'industrie nucléaire et accélérer les projets d'énergies renouvelables, pour atteindre les objectifs énergétiques précités.

C'est pourquoi le titre II de la proposition de loi entend simplifier les normes applicables aux projets d'énergie et d'hydrogène, nucléaires comme renouvelables.

Le chapitre premier propose de simplifier les normes applicables aux projets d'énergie nucléaire, à exigences de sécurité et de sûreté nucléaires inchangées.

L'article 14 tend à compléter les mesures de simplification prévues par la loi « Nouveau Nucléaire » de 2023, en prévoyant :

- de prolonger jusqu'en 2050 l'application des mesures de simplification prévues pour les projets de réacteurs liés à la relance du nucléaire, par 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 existantes (INB), prévu par ce 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 liés à la relance du nucléaire, issue de l'article 14 de la cette même loi.

L'article 15 a pour objet d'appliquer au projet de fusion Iter une partie des mesures de simplification prévues par cette même loi, en l'espèce :

- 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.

L'article 16 tend à renforcer le quantum des peines, et à permettre l'interdiction des subventions, en cas d'intrusion dans les installations abritant ou ayant vocation à abriter des matières nucléaires dont la détention est soumise à autorisation en application de l'article L. 1333-2 du code de la défense.

Cet article avait été adopté par les deux chambres parlementaires, sans aboutir, dans le cadre de la loi « Nouveau Nucléaire » (article 26).

Le chapitre II propose d'accroître la participation des collectivités territoriales à la transition énergétique.

L'**article 17** entend faciliter les investissements des collectivités territoriales dans les sociétés de production d'énergies renouvelables, instituées par l'article 42 de la loi « Energie-Climat » de 2019 et modifiées par l'article 88 de la loi « Climat-Résilience » de 2021 et l'article 93 de la loi « Aper » de 2023. D'une part, il prévoit de faire bénéficier les projets d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone du même cadre que celui prévu pour l'électricité et le gaz renouvelables. D'autre part, il propose de permettre aux communes et à leurs groupements de participer conjointement au capital d'une même société.

L'**article 18** vise à étendre la contribution au partage territorial de la valeur, créée par l'article 93 de la loi « Aper » de 2023. Cette contribution est perçue sur les appels d'offres des projets d'électricité et de gaz renouvelables et reversée aux communes d'implantation et à leurs groupements. Or le Gouvernement entend exclure réglementairement du dispositif les projets d'éolien en mer. Aussi l'article propose-t-il d'appliquer cette contribution à ces projets, afin que les communes depuis lesquelles les installations sont visibles et leurs groupements en bénéficient.

De plus, le législateur a omis un vecteur énergétique dont les appels d'offres n'étaient pas encore opérationnels lors du vote du texte précité : les projets d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone soutenus par appels d'offres. L'enjeu est également de les intégrer au dispositif.

Le chapitre III vise à simplifier les normes applicables aux projets d'énergies renouvelables.

L'**article 19** propose d'appliquer un « bilan carbone » aux projets de production d'hydroélectricité bénéficiant d'un dispositif de soutien public attribué par guichets ouverts ; ce critère du bilan carbone a été créé pour les projets d'électricité et de gaz renouvelables attribués par appels d'offres, par l'article 30 de la loi « Energie-Climat » de 2019, puis consolidé⁽⁴⁾ et étendu aux projets d'hydrogène renouvelable et bas-carbone, par l'article 81 de la loi « Aper » de 2023.

À l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, l'article 90 de la loi « Climat-Résilience » du 22 août 2021⁽⁵⁾ a prévu que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur l'opportunité d'étendre ce critère du bilan carbone aux projets d'électricité renouvelable attribués en guichets ouverts.

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).* »

L'**article 20** vise à faciliter deux procédures applicables aux concessions hydroélectriques. D'une part, il propose de simplifier la dérogation aux débits réservés, issue de l'article 72 de la loi « Aper » de 2023, en supprimant l'exigence du caractère grave de la menace pesant sur la sécurité d'approvisionnement et celle de la redistribution des revenus. D'autre part, il entend simplifier les augmentations de puissance, issues de l'article 74 de la même loi, en supprimant la même exigence quant au caractère grave ainsi que celle du suivi des activités.

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.

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, dont le cadre légal est issu de l'article 54 de la loi « Aper » de 2023.

Le chapitre IV propose de renforcer la protection des consommateurs dans la transition énergétique.

L'**article 23** prévoit de consolider les compétences de la Commission de régulation de l'énergie (CRE). D'une part, il vise à étendre sa mission de surveillance des contrats de long-terme en électricité et en gaz renouvelables (*Power Purchase Agreements - PPA*), introduite à l'article 86 de la loi « Aper » de 2023, de ceux soutenus par appels d'offres à ceux purement privés. D'autre part, il tend à consolider sa mission de déploiement des projets d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, issue de l'article 81 de cette loi, et à en intégrer une nouvelle s'agissant des installations de captage, de transport et de stockage du dioxyde de carbone.

Enfin, 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 Médiateur national de l'énergie (MNE), réformés pour l'article 66 de la loi « Énergie-Climat » de 2019, l'article 96 de la loi « Climat-Résilience » de 2021 et l'article 28 de la loi « Pouvoir d'achat de 2022 ».

Quant à l'**article 25**, il consiste en un gage destiné à tirer les éventuelles conséquences financières de la présente proposition de loi.

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

** ² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (Articles 87 et 89).*

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

*⁴ *Pour permettre notamment la prise en compte des métaux critiques indispensables à la transition énergétique.*

*⁵ *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).*