



...le projet de loi portant

MESURES D'URGENCE POUR LA PROTECTION DU POUVOIR D'ACHAT (MUPPA)

« Apporter des **garanties complémentaires** aux procédures dérogatoires instituées par le projet de loi et **soutenir les professionnels du transport routier** »

Les sénateurs de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ont unanimement regretté les **délais contraints** imposés par le Gouvernement pour l'examen du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 21 juillet 2022, après engagement de la procédure accélérée, portant mesures d'urgence pour le **pouvoir d'achat**, qui ne permettent pas au Parlement de travailler sereinement.

Animée d'un esprit de **responsabilité** et suivant son rapporteur Bruno Belin, la commission a toutefois **décidé de valider**, sous réserve de modifications, **l'économie de ce texte**, compte tenu de **l'urgence** qui s'attache à garantir la **sécurité d'approvisionnement en gaz** de notre pays, à encadrer la **compensation carbone** des émissions associées à la mobilisation accrue des centrales à charbon françaises et à soutenir les **professionnels du transport routier de marchandises** dans la **décarbonation** et face à la hausse des coûts de **carburant**.

La commission, sur la proposition de son rapporteur Bruno Belin, a formulé 3 observations principales relatives :

- **tout d'abord au manque de vision stratégique** à long terme des précédents gouvernements et à l'accumulation de **décisions inopportunes** à l'origine de la tension actuelle sur l'approvisionnement énergétique français, également due à un **retard** préjudiciable sur le développement des énergies renouvelables ;
- ensuite, au caractère **lacunaire** de **l'étude d'impact du texte** qui **ne répond pas aux exigences constitutionnelles** en la matière ;
- enfin, à **l'angle mort de ce texte** qui **laisse de côté la notion de sobriété énergétique**, étant entendu que le meilleur gain pour le pouvoir d'achat des Français est l'énergie que l'on ne consomme pas. La commission appelle de ses vœux, dans les meilleurs délais, **un plan d'action national posant des objectifs de maîtrise de la demande**. Pour rappel, une réduction d'**un degré** de la température de chauffe représente en moyenne une diminution de la consommation de gaz de **8 %**.

Ces constats ont conduit la commission, avant la séance publique, à modifier le projet de loi par **19 amendements**, dont **17** du rapporteur Bruno Belin.



Sous le bénéfice de ces observations et propositions, la commission a donné un **avis favorable** à l'adoption du projet de loi « MUPPA ». Le **29 juillet 2022**, le Sénat a **adopté** le projet de loi. Le **3 août 2022**, le Sénat a **adopté** les **conclusions** de la commission mixte paritaire sur ce texte.



1. UN TEXTE « FOURRE-TOUT », PRÉPARÉ À LA HÂTE ET DONT LE POUVOIR D'ACHAT DES FRANÇAIS N'EST PAS LA SEULE FINALITÉ

La commission a examiné des dispositions visant principalement à :

- **sécuriser l'approvisionnement français en gaz naturel**, par la mise à niveau de nos capacités de traitement de gaz naturel liquéfié (GNL) — article 14
- **garantir la pleine et entière compensation des émissions de gaz à effet de serre** induites par la mobilisation accrue des centrales à charbon — article 16
- **soutenir les professionnels du transport routier de marchandises**, dans la décarbonation des modes de propulsion des poids lourds et face à la hausse des prix des carburants — article 20
- **ouvrir la voie à la diversification des carburants utilisés pour les véhicules légers** des particuliers — article 21.

Article 14 - Régime administratif *ad hoc* applicable à la **construction** des infrastructures nécessaires au **raccordement d'un terminal méthanier flottant**, dans le port du Havre, aux réseaux terrestres de transport de gaz

Article 16 - Obligation de **compensation carbone** en cas de mobilisation accrue des centrales à charbon

Article 20 - Extension du **mécanisme d'indexation gazole** à l'ensemble des produits énergétiques

Article 21 - Autorisation de l'**utilisation d'huile alimentaire usagée** comme carburant pour les véhicules légers



Augmentation des capacités de traitement des importations de gaz naturel liquéfié (GNL)

À l'heure actuelle, en effet, le gaz représente environ **16 % de la consommation d'énergie primaire** en France et nous sommes largement tributaires de nos **importations**, qui s'effectuent *via* **7 gazoducs** et, par voie maritime, vers **4 terminaux méthaniers terrestres**. La France ne dispose d'**aucun** terminal méthanier **flottant** à ce jour.

Afin de **sécuriser l'approvisionnement français en gaz naturel**, dans le contexte de la baisse des exportations de gaz **russe**, le projet de loi met en place des **dérogations procédurales** (autorisation environnementale, participation du public, loi sur l'eau, espèces protégées et habitats, archéologie préventive), conformes au droit de l'Union européenne, pour assurer une **réalisation rapide** des travaux de raccordement d'un **terminal méthanier flottant** amarré au quai Bougainville sur le site portuaire du Havre, aux réseaux terrestres de transport de gaz naturel. En l'espèce, il s'agit de construire une **canalisation de transport d'environ 3,5 kilomètres de long** qui traverse, sur la majorité de son parcours, la zone portuaire du Havre, pour relier le terminal méthanier flottant au réseau terrestre de transport de gaz situé à proximité. Le choix de recourir à un terminal méthanier **flottant**, qui constitue un navire soumis au droit international maritime, présente l'avantage d'être une solution plus facilement **réversible** qu'un terminal terrestre.

Le **navire regazéifieur**, affrété par TotalEnergies sous pavillon norvégien, présente des dimensions de 283 mètres de long pour 43 mètres de large. L'objectif est de mettre en service l'installation et la canalisation de raccordement du terminal au réseau terrestre existant en septembre 2023 et, *a fortiori*, pour l'hiver **2023-2024**. Le gaz importé proviendra des pays qui fournissent traditionnellement la France, mais également des États-Unis.

Ce terminal serait d'une **capacité de traitement moyenne**, d'environ 160 GWh PCS/j, inférieure à celle de 3 des 4 terminaux méthaniers terrestres implantés en France.

Alors que les **capacités de traitement des terminaux méthaniers existants ont déjà été augmentées** et que les **capacités de stockage souterrain de gaz naturel devraient s'accroître** dans les prochains mois (*voir l'article 10 du projet de loi*), la construction de cette infrastructure est **nécessaire** pour garantir la sécurité d'approvisionnement. L'Allemagne s'est également engagée dans cette voie et d'autres pays (Finlande, Grèce, Italie et Pays-Bas) y réfléchissent. Au total, l'application des délais de droit commun conduirait à une instruction de **24 mois** pour la réalisation du projet, tandis que les dérogations proposées à l'article 14 permettraient de ramener ces délais à environ **6 mois**.



Compensation des émissions de gaz à effet de serre des centrales à charbon

Les émissions de gaz à effet de serre des installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles (centrales au fioul et à charbon) sont strictement **encadrées** via un **plafond** fixé par décret à **700 tonnes d'équivalent CO₂ par mégawatt** de puissance électrique installée, soit l'équivalent d'environ **700 heures de fonctionnement**. Face aux **risques** pesant sur la sécurité d'approvisionnement en électricité, cette valeur, initialement définie dans la perspective de la **fermeture** progressive des centrales à charbon françaises, a été **rehaussée** au cours de l'année 2022.

En outre, la décision a été prise de **repousser à 2024** la fermeture de deux unités de 600 MW chacune de production électrique à partir de charbon (centrale de Cordemais). Une unité supplémentaire de 600 MW (centrale de Saint-Avoid) s'est arrêtée fin mars 2022, mais peut techniquement redémarrer.

Compte tenu de l'**indisponibilité croissante et persistante du parc nucléaire** et des incertitudes liées à la **guerre en Ukraine**, le Gouvernement considère qu'il est **indispensable**, en plus des autres leviers à activer (réduction de consommation, mobilisation de moyens complémentaires) de permettre une **utilisation accrue des centrales à charbon**. Le plafond d'émissions de GES des centrales serait ainsi relevé pour leur permettre d'émettre **2 500 tCO₂/MW supplémentaires**, correspondant à **2 700 heures de fonctionnement**. Cette mobilisation permettra d'augmenter d'environ **1 % la consommation annuelle** d'électricité et d'absorber **2 % de la pointe de consommation**.

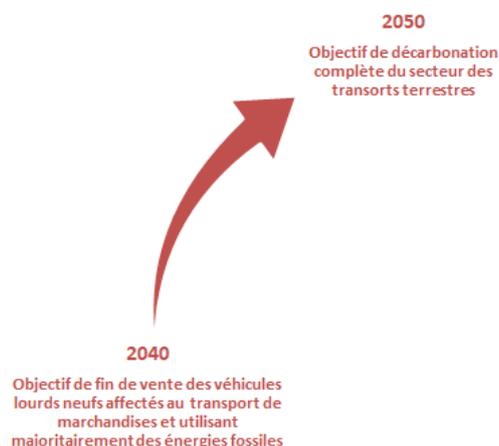
Afin de **limiter l'impact climatique** de cette décision, une obligation de **compensation carbone**, représentant au total environ **120 millions d'euros** pour les exploitants, est fixée par le projet de loi. Dès lors, s'il aurait pu être mieux anticipé, le risque avéré pesant sur l'approvisionnement en électricité de la France amène toutefois la commission à considérer le rehaussement du plafond d'émissions des centrales à charbon comme un **mal nécessaire**. Le Gouvernement assure pour autant que le **budget carbone** assigné au secteur de l'énergie dans le cadre de la deuxième stratégie nationale bas-carbone (SNBC 2), pour la période 2019-2023, sera respecté, même si les cibles annuelles, quant à elles indicatives, pourraient être dépassées en 2022 et 2023.



Extension du mécanisme d'indexation gazole à l'ensemble des produits énergétiques dans les contrats de transport routier de marchandises

Le **prix du carburant** – qui représente environ **30 % du coût d'une opération de transport de marchandises** – peut subir des **variations significatives** entre le jour de la commande de transport et le jour de sa réalisation. À titre d'illustration, le coût du gaz naturel véhicule (GNV) et celui du gazole professionnel ont respectivement augmenté de 110 et 55 % entre juin 2021 et mai 2022.

Pour **protéger les transporteurs face au risque inflationniste difficile à anticiper**, un **mécanisme d'indexation** créé en 2006 permet de **réviser de plein droit le prix de transport initialement convenu** pour couvrir la variation des charges liées à la variation du coût du carburant. Ce mécanisme ne tient néanmoins pas compte du **développement d'énergies alternatives au gazole dans le secteur du fret routier**. Ainsi, afin de **soutenir le secteur face à la hausse brutale des coûts de l'énergie** et pour **accompagner les professionnels dans la décarbonation du secteur**, l'article 20 du projet de loi étend ce mécanisme à l'ensemble des produits énergétiques, et non plus seulement au gazole.



2. LA POSITION DE LA COMMISSION : APPORTER DES GARANTIES COMPLÉMENTAIRES AUX PROCÉDURES DÉROGATOIRES INSTITUÉES PAR LE PROJET DE LOI ET SOUTENIR LES PROFESSIONNELS DU TRANSPORT ROUTIER

Les **19 amendements adoptés** par la commission, avec l'aval du rapporteur, visent, d'une part, à apporter des **garanties complémentaires** pour l'information du public, la protection de l'environnement et de la santé et, d'autre part, à **améliorer la qualité juridique du texte**, en l'enrichissant ponctuellement de dispositions de précisions et de coordination.

A. CONSOLIDER LES MESURES RELATIVES À LA SOUVERAINETÉ ÉNERGÉTIQUE ET POSER DES GARANTIES COMPLÉMENTAIRES

- À l'article 14, outre **3 amendements** rédactionnels et de précision juridique (COM-237, COM-239, COM-243), la commission a adopté **6 amendements du rapporteur** visant principalement à :
 - renforcer les **exigences de protection de l'environnement** applicables au projet (COM-238, COM-240, COM-245)
 - enrichir et garantir **l'effectivité des dispositions** votées par les députés s'agissant du **bilan carbone** du fonctionnement du terminal méthanier (COM-241)
 - mieux **informer** et **associer** le **public** et les **élus locaux** à la construction et à l'exploitation de ces nouveaux équipements industriels (COM-242 et COM-244).



EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat a adopté **6 amendements**, dont **1 du rapporteur** Bruno Belin pour :

- **élargir le contenu de l'étude**, qui devra être remise par l'exploitant du terminal méthanier flottant du Havre au préfet dans un délai de 6 mois à compter de la mise en service, **à l'ensemble des impacts environnementaux associés à cette infrastructure** afin, notamment, de mieux cerner l'impact de certaines techniques d'extraction (n° 394 du rapporteur)
- **rétablir le délai d'un mois**, fixé par le projet de loi initial, pour la **consultation des collectivités** concernées par la construction et l'exploitation de la nouvelle canalisation de transport de gaz d'une longueur de 3,5 kilomètres, qui reliera le terminal flottant au réseau terrestre, avec avis de **sagesse** du rapporteur (n° 419 du Gouvernement)
- **supprimer les dispositions dérogatoires relatives aux opérations d'archéologie préventive**, considérant que la zone concernée ne présente pas d'enjeu en la matière, avec avis de **sagesse** du rapporteur (identiques n°s 66 de Pierre Ouzoulias et 456 du Gouvernement)

- **compléter le dispositif de gestion des risques, introduit en commission par le rapporteur**, en prévoyant une coordination entre le bureau d'enquêtes-accidents sur les risques industriels (**BEA-RI**) et le bureau d'enquêtes-accidents en mer (**BEA-Mer**), sur leurs domaines de compétences, avec avis **favorable** du rapporteur (n° 434 de Frédéric Marchand)

- **prévoir la remise**, par l'exploitant, six mois avant la fin de l'exploitation du terminal méthanier flottant, d'une **étude** sur les conditions de **démantèlement** de l'exploitation, sur les **mesures de compensation** mises en œuvre, sur **l'état de la biodiversité et des sols** ainsi que sur **l'avenir des personnels mobilisés**, avec avis **favorable** du rapporteur (n° 68 de Céline Brulin)

En outre, les sénateurs ont introduit un article 14 *bis* visant à instituer un régime de **régulation de la publicité lumineuse**, par le ministre chargé de l'énergie, en cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement nationale en électricité, avec avis de **sagesse** du rapporteur (n° 197 rect. de Thomas Dossus).

• À l'article 16, la commission a adopté **3 amendements**, dont **2 du rapporteur** pour :

- assurer le **ciblage géographique et sectoriel des programmes de compensations** imposés aux exploitants des 2 centrales à charbon concernées et le respect des critères d'**intégrité environnementale** inscrit à l'article L. 229-55 du code de l'environnement créé par le Sénat lors de l'examen de la loi « Climat et résilience » en 2021

- rehausser l'**obligation de compensation au niveau législatif** et prévoir un régime de **sanctions** en cas de méconnaissance de cette obligation

- prévoir que le décret d'application de cet article sera soumis à l'avis préalable du Haut Conseil pour le climat (HCC), à l'initiative du sénateur Ronan Dantec.



EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat a adopté **4 amendements**, dont **1 sous-amendement du rapporteur** Bruno Belin visant à :

- **sécuriser la possibilité**, pour les exploitants des centrales à charbon concernées, de remplir leurs obligations de compensation en abondant un fonds, avec avis **favorable** du rapporteur (n° 420 du Gouvernement et n° 450 du rapporteur)

- préciser que les **projets forestiers ou agricoles seront favorisés**, conformément au souhait de la commission, sans exclure la **possibilité d'orienter ponctuellement** les fonds issus de la compensation vers **d'autres secteurs**, avec avis **favorable** du rapporteur (n° 421 du Gouvernement).

B. SÉCURISER ET ENRICHIR LE VOLET RELATIF AU TRANSPORT

• À l'article 20, la commission a adopté **3 amendements** de précision du **rapporteur** pour garantir l'opérationnalité du dispositif proposé (COM-248, COM-249 et COM-250).

En lien avec l'objectif de décarbonation du transport routier de marchandises et d'accompagnement des professionnels de ce secteur, poursuivi par l'article 20 du texte, la commission a inséré un nouvel article 20 bis sur la proposition de Philippe Tabarot (COM-45 *rect*) visant à **créer un prêt à taux zéro pour l'acquisition de poids lourds peu polluants affectés au transport routier de marchandises**.

- À l'article 21, outre **un amendement** de précision juridique (COM-252), la commission a adopté **2 amendements** du rapporteur visant à :
 - **mieux encadrer le déploiement des huiles alimentaires usagées** et prévenir les risques de dégradation des moteurs en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de définir les catégories de véhicules concernés par cette autorisation, ainsi que les modalités de distribution de ces carburants (COM-251)
 - **assurer un suivi de cette mesure** par la remise au Parlement d'un rapport sur ses conséquences environnementales, économiques et techniques deux ans après sa mise en œuvre (COM-253).



EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat a adopté une nouvelle rédaction de l'article 21 sur la proposition du rapporteur pour remplacer le dispositif par la remise d'un **rapport du Gouvernement au Parlement, d'ici le 1^{er} janvier 2023**, pour évaluer les conséquences environnementales, économiques et techniques de l'autorisation d'utilisation des **huiles alimentaires usagées comme carburant pour les véhicules**, présenter des *scenarii* d'évolution du droit existant et préciser les catégories de véhicules les plus adaptés à l'utilisation de ce type de carburant (n° 395 du rapporteur). À l'issue d'une large consultation des parties prenantes conduite en urgence par le rapporteur, il est apparu que si l'idée semblait prometteuse, il serait **prématuré** d'instituer une autorisation à portée générale sans disposer d'une étude précise sur cette mesure.



LA SUITE DE LA NAVETTE

Lors de la commission mixte paritaire du lundi 1^{er} août 2022, sénateurs et députés se sont attachés à **conforter et consolider les apports de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**, tout en revenant sur quelques points.

Ainsi, outre des modifications purement rédactionnelles, les évolutions suivantes ont été actées :

- à l'article 14, l'**avis** de la commission de suivi de site (CSS) territorialement compétente, sur la décision dispensant le projet, à titre exceptionnel, d'une évaluation environnementale, a été **supprimé**
- à l'article 14 bis, le pouvoir de régulation des publicités lumineuses, par le ministre chargé de l'énergie, en cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement en électricité, a été **encadré** en prévoyant que ce pouvoir s'exerce sans compromettre les objectifs de sécurité publique et de défense nationale, ainsi que de sûreté des installations et ouvrages sensibles
- à l'article 16, l'avis du HCC sur le décret d'application a été supprimé
- l'article 20 bis, portant création d'un **prêt à taux zéro** pour l'acquisition de poids lourds peu polluants affectés au transport routier de marchandises, a été **remplacé** par une étude par le Gouvernement d'une telle option dans le cadre de l'établissement de la feuille de route du secteur prévue par l'article 301 de la loi du 22 août 2021 dite « climat et résilience ».

POUR EN SAVOIR +

• Mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat



Jean-François Longeot
Président
Sénateur du Doubs
(Union centriste)



Bruno Belin
Rapporteur
Sénateur de la Vienne
(Les Républicains)

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html

01.42.34.23.20

