



... la proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie

UNE PROGRAMMATION ÉNERGÉTIQUE À LA HAUTEUR DU DÉFI CLIMATIQUE

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté, le 28 mai 2024, le **rapport pour avis de Didier Mandelli** sur la proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie.

Déposé par les sénateurs Daniel Gremillet, Dominique Estrosi Sassone et Bruno Retailleau, ce texte **comble une regrettable lacune gouvernementale** : l'absence d'une loi de programmation énergétique qui aurait dû être adoptée avant le 1^{er} juillet 2023. Cet abandon va à l'encontre des engagements du Gouvernement et méconnaît l'obligation posée par le législateur à l'article 2 de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

La proposition de loi propose de **transcrire dans le droit national les objectifs climatiques européens**, en s'appuyant sur **deux piliers complémentaires** : la réduction de la consommation d'énergie et la décarbonation du mix énergétique, qui reposerait à titre principal sur l'énergie nucléaire et le parc hydraulique.

La commission partage pleinement les orientations de cette proposition de loi. Elle a souhaité à cet égard plus particulièrement insister sur l'importance des **différentes énergies renouvelables, notamment électriques**, dans ce mix énergétique dès lors qu'elles sont indispensables à l'atteinte des objectifs climatiques et à la sécurité d'approvisionnement à l'horizon 2030, dans un contexte de forte électrification de l'économie française, nécessaire pour sortir des énergies fossiles.

Les **trois amendements adoptés** par la commission visent donc à préciser la programmation énergétique pour ce qui concerne trois énergies renouvelables : l'énergie photovoltaïque, pour laquelle un objectif capacitaire est fixé, l'éolien terrestre, pour lequel le *repowering* doit être privilégié et, enfin, l'énergie hydrolienne, qu'il convient de développer.

La commission a donc émis un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi, sous le bénéfice de l'adoption des amendements proposés.



1. FACE À L'URGENCE CLIMATIQUE, UNE NOUVELLE PROGRAMMATION ÉNERGÉTIQUE S'IMPOSE AUJOURD'HUI



A. L'UNION EUROPÉENNE A FIXÉ DES OBJECTIFS CLIMATIQUES AMBITIEUX, AUX TERMES DE L'ACCORD DE PARIS DE 2015, QU'IL CONVIENT DE TRANSPOSER EN FRANCE

La [loi européenne sur le climat](#) adoptée le 30 juin 2021 a fixé **des objectifs climatiques européens ambitieux** :

- **réduire les émissions nettes de l'Union européenne (UE) d'au moins 55 %** d'ici à 2030 par rapport à 1990, en réduisant les émissions de gaz à effet de serre et en augmentant l'absorption par les puits de carbone ;
- **atteindre la neutralité climatique en 2050**, c'est-à-dire un équilibre entre les émissions brutes et les émissions absorbées de gaz à effet de serre, conformément à l'accord de Paris sur le climat du 12 décembre 2015.

Objectif de réduction nette des émissions de gaz à effet de serre en 2030



par rapport à 1990



B. MAINTES FOIS REPOUSSÉ, LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION ENERGIE-CLIMAT ATTENDU NE SERA PAS DÉPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

En France, la [loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte](#) a fixé un objectif de **réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre en 2030** par rapport à 1990. Le respect des nouveaux objectifs européens impose donc l'adoption d'une nouvelle loi pour :

- **rehausser notre objectif national**, et adapter la programmation énergétique à la nouvelle ambition européenne ;
- **prévoir les mesures nécessaires** à l'atteinte de ces objectifs programmatiques.

Le Gouvernement a malheureusement choisi une **chronologie manquant de cohérence en inversant ces deux étapes**. Avant d'avoir défini la programmation pluriannuelle énergétique, l'exécutif a proposé des mesures sectorielles dans les domaines :

- **des énergies renouvelables** avec la **loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables du 10 mars 2023**, examinée au fond par la commission en novembre 2022 ;
- de la relance du nucléaire avec la **loi dite « Installations nucléaires » du 22 juin 2023**.

Le Parlement a donc été saisi de ces réformes sectorielles, sans débattre au préalable du mix énergétique nécessaire à l'atteinte des objectifs climatiques.

La loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 2) prévoit pourtant le dépôt par le Gouvernement avant le 1^{er} juillet 2023 d'une loi de programmation « énergie-climat » (LPEC), qui détermine les objectifs et fixe les priorités d'action de la politique énergétique nationale, pour répondre à l'urgence écologique et climatique¹.

Le 10 avril 2024, le Gouvernement, après des velléités de légiférer sur les objectifs énergétiques, a en définitive officialisé son renoncement à prendre ses responsabilités devant le Parlement. Il a ainsi décidé que la programmation énergétique passerait par l'adoption par voie réglementaire d'une programmation pluriannuelle de l'énergie, sans débat parlementaire.

La présente proposition de loi remédie opportunément à cet abandon contestable en ce qu'il revient à contourner le Parlement.



2. UNE PROPOSITION DE LOI POUR UNE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE CRÉDIBLE ET AMBITIEUSE



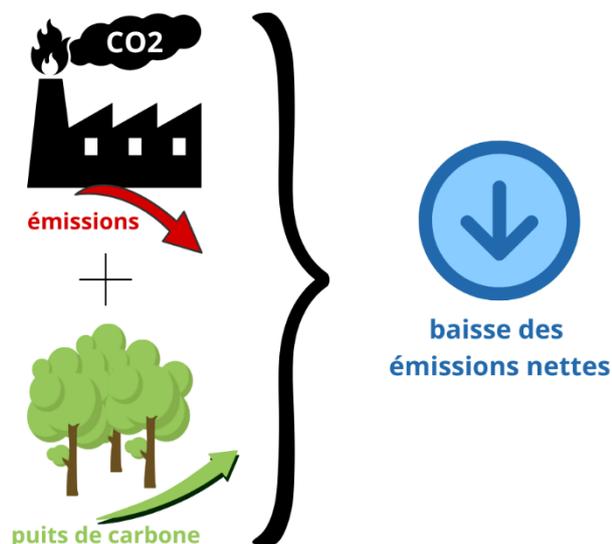
A. LA NÉCESSAIRE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE DOIT S'ACCOMPAGNER D'UN RENFORCEMENT DES EFFORTS EN FAVEUR DES PUIXS DE CARBONE

Le texte prévoit de **diminuer les émissions de gaz à effet de serre brutes de 50 % d'ici 2030** pour permettre à la France de se conformer à ses objectifs internationaux (article 11).

Le rapporteur alerte sur la nécessité de ne pas perdre de vue la **dimension duale de l'objectif européen de réduction de 55 % des émissions nettes en 2030** : la diminution des émissions brutes doit s'accompagner de l'augmentation de la capacité d'absorption de nos puits de carbone naturels.

La France est cependant malheureusement loin des objectifs : la capacité d'absorption de nos puits de carbone a en effet été **divisée par deux depuis les deux dernières décennies**, en raison du mauvais état des forêts françaises.

Le Gouvernement doit, dans ces conditions sans plus attendre, **mobiliser les moyens nécessaires pour restaurer à moyen terme les puits de carbone**, sans quoi, l'objectif d'émission nette restera hors d'atteinte sans augmentation de l'effort de réduction des émissions.



¹ Art. L. 100-1 A du code de l'énergie



B. UNE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS BRUTES QUI S'APPUIE À LA FOIS SUR LA BAISSÉ DE LA CONSOMMATION ÉNERGÉTIQUE ET SUR LA DÉCARBONATION DU MIX ÉNERGÉTIQUE

Pour réduire ces émissions brutes, le texte propose, à raison, de s'appuyer sur deux piliers :

- la réduction de la consommation énergétique (**article 8**) ;
- l'augmentation de la part de l'énergie décarbonée dans le mix énergétique (**article 3**).

Réduction de la consommation
d'énergie finale



en 2030 par rapport à 2012

Part de l'énergie décarbonée
dans le mix énergétique



à l'horizon 2030

3. LA DÉCARBONATION DU MIX ÉNERGÉTIQUE DOIT À LA FOIS S'APPUYER SUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE ET LES ÉNERGIES RENOUVELABLES



A. LA PROGRAMMATION ÉNERGÉTIQUE PROPOSÉE S'APPUIE PRINCIPALEMENT, POUR LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ, SUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE ET L'ÉNERGIE HYDRAULIQUE

La proposition de programmation énergétique fixe des **objectifs capacitaires ambitieux**, en faisant reposer la décarbonation, pour la production d'électricité, essentiellement sur le **parc nucléaire (article 3)** et sur le **parc hydraulique (article 5)**.

Un **objectif de développement des technologies de stockage et de captage de carbone** est par ailleurs prévu (**article 4**).

À cet égard, le rapporteur met en garde sur les limites de ces dispositifs de second recours, compte tenu des inconvénients techniques et économiques qui pèsent sur ces technologies.

Objectifs fixés par la proposition de loi

Part du nucléaire dans
le mix électrique



à l'horizon 2030

Capacités installées
pour l'hydroélectricité



à l'horizon 2030

Capacités de captage et de
stockage du dioxyde de
carbone



à l'horizon 2030



B. LE DÉVELOPPEMENT D'AUTRES ÉNERGIES RENOUVELABLES, (PHOTOVOLTAÏQUE OU HYDROLIENNE) EST INDISPENSABLE POUR ASSURER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

La commission a souhaité **enrichir la programmation d'un axe supplémentaire** consacré aux **énergies renouvelables**. Les objectifs de programmation énergétique de la proposition de loi sont fixés à l'horizon 2030 : or à cette date, la relance du nucléaire n'aura pas commencé à produire ses effets, la livraison des six premiers EPR2 est prévue entre 2035 et 2037.

Pour l'atteinte des **objectifs de décarbonation** tout comme pour la **sécurité d'approvisionnement** de la France, l'accélération du développement des énergies renouvelables est donc **une nécessité**.

C'est la prise en compte de ce principe de réalité qui justifie l'adoption de trois amendements adoptés qui visent à :

- **fixer un objectif capacitaire de 50 gigawatts en 2030** pour **l'énergie photovoltaïque** ([amdt](#)) ;
- ajouter aux objectifs de la politique énergétique celui de favoriser **l'énergie hydrolienne** ([amdt](#)) ;
- privilégier **le repowering** pour le développement de l'énergie éolienne ([amdt](#)).

POUR EN SAVOIR PLUS...

- [Rapport d'information n° 576 \(2021-2022\) sur la réforme du marché carbone européen dans le cadre du paquet « Ajustement à l'objectif 55 »](#)
- [Avis sur les crédits « Environnement » du projet de loi de finances pour 2024](#)
- [Dossier législatif de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables](#)
- [Dossier législatif de la 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](#)



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



Didier Mandelli
Rapporteur
Sénateur de la Vendée
(Les Républicains)

[Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable](#)

☎ 01.42.34.23.20

[Consulter le dossier législatif](#)

