

N° 657

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juillet 2019

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, relatif à l'énergie et au climat,

Tome I : *Rapport*

Par M. Daniel GREMILLET,

Rapporteur,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *président* ; Mme Élisabeth Lamure, MM. Daniel Gremillet, Alain Chatillon, Martial Bourquin, Franck Montaugé, Mmes Anne-Catherine Loisier, Noëlle Rauscent, M. Alain Bertrand, Mme Cécile Cukierman, M. Jean-Pierre Decool, *vice-présidents* ; MM. François Calvet, Daniel Laurent, Mmes Catherine Procaccia, Viviane Artigalas, Valérie Létard, *secrétaires* ; M. Serge Babary, Mme Anne-Marie Bertrand, MM. Yves Bouloux, Bernard Buis, Henri Cabanel, Mmes Anne Chain-Larché, Marie-Christine Chauvin, Catherine Conconne, MM. Roland Courteau, Pierre Cuypers, Marc Daunis, Daniel Dubois, Laurent Duplomb, Alain Duran, Mmes Dominique Estrosi Sassone, Françoise Férat, M. Fabien Gay, Mme Annie Guillemot, MM. Xavier Iacovelli, Jean-Marie Janssens, Joël Labbé, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Pierre Louault, Michel Magras, Jean-François Mayet, Franck Menonville, Jean-Pierre Moga, Mmes Patricia Morhet-Richaud, Sylviane Noël, MM. Jackie Pierre, Michel Raison, Mmes Évelyne Renaud-Garabedian, Denise Saint-Pé, M. Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1908, 2032, 2031, 2063 et T.A. 301

Sénat : 622, 646 et 658 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
LES PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION	10
EXAMEN DES ARTICLES	13
Article 1 ^{er} (articles L. 100-2, L. 100-4 et L. 141-2 du code de l'énergie) Modification des objectifs de la politique énergétique nationale et du contenu de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)	13
Article 1 ^{er} bis A (articles L. 100-1 A [nouveau], L. 141-1, L. 141-3 et L. 141-4 du code de l'énergie, articles L. 222-1 B et L. 222-1 C du code de l'environnement, article 206 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019) Création d'une loi quinquennale dans les domaines du climat et de l'énergie	28
Article 1 ^{er} bis B (article L. 222-1 B du code de l'environnement).....	33
Article 1 ^{er} bis (article L. 141-1 du code de l'énergie) Modification de la présentation de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)	35
Article 1 ^{er} ter (article L. 141-2 du code de l'énergie) Modification d'un volet de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)	37
Article 1 ^{er} quater (article L. 311-5-7 [nouveau] du code de l'énergie) Élargissement du champ et publicité du plan stratégique d'EDF	40
Article 1 ^{er} quinquies (article L. 131-3 du code de l'environnement) Inscription de la lutte contre le changement climatique dans les missions de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	42
Article 1 ^{er} sexies (article L. 222-1 B du code de l'environnement) Création d'un indicateur portant sur « l'empreinte carbone »	43
Article 1 ^{er} octies Rapport remis par le Gouvernement sur les incidences positives et négatives du projet de loi de finances sur le réchauffement climatique	45
Article 2 (chapitre II du titre III du livre I ^{er} du code de l'environnement, articles L. 222-1 D du code de l'environnement et titre IV du livre I ^{er} du code de l'énergie) Inscription dans la loi de la création du Haut Conseil pour le climat	46
Article 2 bis (article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales) Prise en compte des avis du Haut Conseil pour le climat par les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Srdadet)	47
Article 3 (article L. 311-5-3 du code de l'énergie) Fermeture des dernières centrales électriques au charbon	47
Article 3 bis A (article L. 124-5 du code de l'énergie) Modalités d'accès des bénéficiaires du chèque énergie à leurs données de consommation d'électricité et de gaz	54
Article 3 bis B (article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales) Possibilité d'attribuer des aides aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité pour la réalisation de démonstrateurs locaux	56
Article 3 bis C Habilitation à légiférer par ordonnance sur la notion de bâtiment à consommation énergétique excessive	58
Article 3 bis (article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989) Définition du logement décent	59
Article 3 ter (articles 18 et 23-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989) Conditionnement de la révision des loyers en zone tendue et de la contribution des locataires aux travaux d'économies d'énergie	64

Article 3 quater (<i>nouveau</i>) (Article L. 442-3 du code de la construction et de l'habitation) Conditionnement de la participation des locataires de logements sociaux aux travaux d'économie d'énergie	70
Article 3 quinquies (article L. 134-1 du code de la construction et de l'habitation) Consommation exprimée en énergie primaire et en énergie finale et montant des dépenses réelles et théoriques dans le diagnostic de performance énergétique	71
Article 3 septies (article L. 111-10-4, articles L. 134-3, 134-3-1, 721-1 du code de la construction et de l'habitation et article 3 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989) Norme de performance énergétique des habitations et information des propriétaires et des bailleurs	74
Article 3 octies (article L. 321-1 au code de la construction et de l'habitation) Amélioration de l'information de l'Anah et de l'Ademe	77
Article 3 nonies Rapport au Parlement sur les objectifs de rénovation énergétique	79
Article 3 decies (article 8 de la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017) Rapport sur les pistes de modulation des garanties publiques en soutien à l'export des énergies fossiles en fonction de leur impact environnemental	81
Article 3 undecies A (<i>nouveau</i>) (article L. 231-4 du code minier) Possibilité d'extraire le gaz présent dans un stockage souterrain de gaz en fin d'exploitation	84
Article 3 undecies (<i>supprimé</i>) (article L. 229-25 du code de l'environnement) Modification du bilan des émissions de gaz à effet de serre (BEGES)	85
Article 3 duodécies (<i>supprimé</i>) (articles L. 310-1-1-3 [nouveau] et L. 385-7-2 [nouveau] du code des assurances, articles L. 511-4-3 [nouveau], L. 518-15-3 [nouveau], L. 533-22-1 et L. 533-22-4 du code monétaire et financier, articles L. 114-46-3 [nouveau], L. 931-3-8 [nouveau] et L. 942-6-1 [nouveau] du code de la sécurité sociale) Renforcement de l'obligation de publication d'informations extra-financières applicable aux investisseurs	89
Article 3 terdecies (<i>nouveau</i>) (articles L. 314-1 A et L. 446-1 A [nouveaux] du code de l'énergie) Prise en compte du bilan carbone dans tous les dispositifs de soutien à l'électricité et au gaz renouvelables	93
Article 4 (articles L. 122-1 et L. 122-3-4 du code de l'environnement) Réforme de l'autorité environnementale	94
Article 4 bis A (articles L. 121-7 et L. 314-29 du code de l'énergie) Contrat de soutien aux énergies renouvelables électriques innovantes	95
Article 4 bis (article L. 512-7-2 du code de l'environnement) Modalités de soumission des projets d'installation classée pour la protection de l'environnement à une procédure d'autorisation environnementale	97
Article 4 ter (article L. 515-16-1 du code de l'environnement) Implantation d'installations de production d'énergie renouvelable dans le périmètre des plans de prévention des risques technologiques	98
Article 4 quater (<i>supprimé</i>) (article L. 311-13 [nouveau] du code de justice administrative) Contentieux des énergies renouvelables en mer	98
Article 5 (articles L. 221-1, L. 221-9 [rétabli], L. 211-13 [nouveau], L. 221-11, L. 221-12, L. 222-2, L. 222-2-1 [nouveau], L. 222-5, L. 222-10 [nouveau] du code de l'énergie et L. 561-31 du code monétaire et financier) Lutte contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie (CEE)	99
Article 5 bis (articles L. 221-7-1 [nouveau] et L. 221-8 du code de l'énergie) Articulation des certificats d'économies d'énergie (CEE) avec la réduction des émissions de gaz à effet de serre	107
Article 6 Habilitation du Gouvernement à légiférer pour prendre toutes mesures relevant de la loi nécessaires à la transposition de directives et à l'adaptation du droit, ou à l'entrée en vigueur de règlements	108
Article 6 bis A (articles L. 211-3-2 [nouveau] et L. 315-1 à L. 315-7 du code de l'énergie) Modification de dispositions relatives à l'autoconsommation et introduction de la notion de « communautés d'énergie renouvelable »	115

<i>Article 6 bis B</i> (article L. 511-6-1 [nouveau] du code de l'énergie) Possibilité d'augmenter la puissance d'une installation hydroélectrique concédée sur décision de l'autorité administrative	119
<i>Article 6 bis</i> (article L. 111-7 du code de l'urbanisme) Construction d'infrastructures photovoltaïques le long des autoroutes	121
<i>Article 6 ter</i> (article L. 111-16 du code de l'urbanisme) Facilitation de l'installation de dispositifs d'énergie renouvelable sur les ombrières des aires de stationnement	126
<i>Article 6 quater A</i> (article 88 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010) Suppression de la nécessité d'une autorisation ministérielle préalable pour que les projets photovoltaïques sur les bâtiments de l'État bénéficient de l'obligation d'achat d'électricité	129
<i>Article 6 quater</i> (articles L. 111-18-1 [nouveau] et L. 111-19 du code de l'urbanisme) Obligation d'intégrer un usage bénéfique sur le plan énergétique ou environnemental d'au moins 30 % des toitures pour les nouveaux entrepôts, industries, commerces, parkings couverts de plus de 1 000 m² d'emprise	130
<i>Article 6 quinquies</i> (article L. 152-5 du code de l'urbanisme) Possibilité pour le maire de déroger à certaines règles d'urbanisme pour l'installation d'ombrières d'aires de stationnement dotées de procédés de production d'énergies renouvelables	135
<i>Article 6 sexies A</i> (nouveau) (articles L. 121-12 et L. 121-39 du code de l'urbanisme) Dérogation à la continuité d'urbanisme en zone littorale pour la pose de panneaux solaires sur sites dégradés	137
<i>Article 6 sexies</i> (article L. 111-97 du code de l'énergie) Droit d'accès aux réseaux pour les producteurs de gaz renouvelables et de gaz de récupération	138
<i>Article 6 septies</i> (articles L. 446-1, L. 446-3 [abrogé], L. 446-4 et L. 446-6 à L. 446-10 [nouveaux] du code de l'énergie) Réforme du dispositif des garanties d'origine du biogaz et investissement participatif dans les projets de production de biogaz	140
<i>Article 6 octies</i> (article L. 447-1 [nouveau] du code de l'énergie) Habilitation à légiférer par ordonnance pour définir le cadre juridique de l'hydrogène et traçabilité de l'hydrogène renouvelable	144
<i>Article 6 nonies A</i> (nouveau) Rapport sur les modalités de prise en compte des externalités positives du biogaz dans la fixation du niveau des soutiens publics	146
<i>Article 6 nonies</i> (article L. 342-1 du code de l'énergie) Mutualisation des coûts dans le cadre des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables	147
<i>Article 7 A</i> (nouveau) (article L. 133-1 du code de l'énergie) Consolidation d'une procédure applicable au comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS)	149
<i>Article 7</i> (article L. 132-2 du code de l'énergie) Modification de procédures relatives à la Commission de régulation de l'énergie (CRE)	150
<i>Article 7 bis A</i> (nouveau) (articles L. 121-7 et L. 121-26 du code de l'énergie) Avis de la Commission de régulation de l'énergie sur les décrets relatifs au calcul des charges de service public de l'électricité	156
<i>Article 7 bis</i> (articles L. 121-7 et L. 141-5 du code de l'énergie) Mise en œuvre d'actions de maîtrise de la demande d'électricité par les collectivités et les opérateurs publics dans les zones non interconnectées	157
<i>Article 7 ter</i> (articles L. 134-18 du code de l'énergie) Introduction d'une possibilité de délégation de compétence au sein de la Commission de régulation de l'énergie (CRE)	158
<i>Article 7 quater</i> (article L. 322-8 du code de l'énergie) Déploiement expérimental de réseaux et d'infrastructures électriques intelligents	160
<i>Article 8</i> (articles L. 134-4, L. 336-2, L. 336-5 et L. 337-16 du code de l'énergie) Accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) : relèvement du plafond, révision du prix et adaptation du complément de prix en cas d'atteinte du plafond	162
<i>Article 8 bis</i> (supprimé) (article L. 134-4 du code de l'énergie) Coordination juridique avec l'adaptation du complément de prix en cas d'atteinte du plafond de l'Arenh	173

<i>Article 9</i> (articles L. 111-88, L. 121-32, L. 121-46, L. 131-4 [nouveau], L. 441-4 [abrogé], L. 441-5, L. 443-6, L. 443-9-1 et L. 443-9-2 [nouveaux], L. 443-12, L. 445-1 à L. 445-4 [abrogés] du code de l'énergie, L. 224-3 du code de la consommation, L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales du code de l'énergie et 1519 HA du code général des impôts) Suppression des tarifs réglementés de vente du gaz	174
<i>Article 10</i> (articles L. 121-5, L. 331-1, L. 333-3, L. 333-3-1 [nouveau], L. 337-7 et L. 337-9 du code de l'énergie) Limitation des tarifs réglementés de vente de l'électricité aux ménages, aux microentreprises et aux petites associations et collectivités territoriales	178
<i>Article 10 bis</i> (article L. 337-6 du code de l'énergie) Prise en compte de l'atteinte du plafond de l'Arenh dans le calcul des tarifs réglementés de vente d'électricité	183
<i>Article 11</i> (articles L. 122-3 [rétabli], L. 122-5, L. 134-15-1 [nouveau] et L. 134-16 du code de l'énergie) Information des consommateurs sur les offres de fourniture d'électricité et de gaz	185
<i>Article 12</i> Suppression des dispositifs transitoires prévus lors des étapes précédentes d'extinction des tarifs réglementés de vente du gaz et de l'électricité	187
<i>Article 13</i> Rapport du Gouvernement sur la contribution des plans climat-air-énergie et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires aux politiques de transition écologique et énergétique	188
EXAMEN EN COMMISSION	189
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	271
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	275

AVANT-PROPOS

Quatre ans après l'adoption de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, **les défis auxquels la politique énergétique doit répondre se font chaque jour plus pressants.**

Au-delà de la simple modification de tel ou tel objectif ponctuel, plusieurs évolutions majeures **justifieraient l'élaboration d'une nouvelle loi d'orientation sur l'énergie** qui donne le cap vers un nouveau mix énergétique et le développement d'une économie sobre en carbone.

La première évolution est **la confirmation voire l'accentuation du réchauffement climatique et de ses conséquences** qui nécessitent d'aller vers un modèle économique moins dépendant des énergies fossiles et plus respectueux de l'environnement. Ce changement devra se faire en France mais aussi, bien entendu, à l'échelle européenne et mondiale.

La deuxième évolution est la prise de conscience que **cette transition énergétique aura des conséquences économiques majeures et que le développement d'une industrie verte sera au cœur de la compétition internationale de demain.** Qu'il s'agisse des énergies renouvelables, de la mobilité, de l'efficacité énergétique des entreprises et des bâtiments, les industries vertes seront à l'origine de nombreux emplois qui devront compenser l'effet des restructurations induites par ce changement de modèle.

Quant à la troisième évolution, elle concerne précisément la prise de conscience que **cette transition énergétique devra impérativement être accompagnée pour en atténuer les effets sociaux**, qu'ils pèsent sur les salariés des entreprises impactées – au premier rang desquels ceux des centrales au charbon –, sur les territoires qui les accueillent, sur les ménages les plus fragiles, les plus dépendants des déplacements en voiture, les moins à même d'améliorer l'efficacité énergétique de leur logement. Comme l'a illustré la crise des gilets jaunes, la transition énergétique suppose des moyens nouveaux, un financement, mais aussi un accompagnement des salariés et des consommateurs afin **d'intégrer pleinement cet objectif de justice sociale.**

Or, face à l'ampleur des défis, le projet de loi relatif à l'énergie et au climat reste, **malgré l'inflation du nombre de ses articles, une « petite loi » par l'absence de vision stratégique à long terme** qui le caractérise.

En se contentant d'actualiser certains objectifs et d'empiler les mesures techniques pour répondre aux difficultés de l'instant, le texte renvoie l'essentiel à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) établie par décret. Dans une étrange **inversion de la hiérarchie des normes**, on demande au législateur d'entériner les évolutions préalablement fixées dans un projet de décret.

Considérant que cette **anomalie démocratique** ne pouvait plus durer, la commission a **consolidé et renforcé le principe d'une loi quinquennale** introduite à l'Assemblée nationale : inscrite en préambule du code de l'énergie, la loi voit son **champ étendu** à la rénovation énergétique des bâtiments et à l'autonomie énergétique en outre-mer. Un calendrier cohérent est établi pour **garantir la préséance de la loi sur les outils de planification** (PPE et stratégie bas carbone) qui la déclinent. C'est aussi **la loi qui fixera le volume des obligations** à réaliser dans le cadre des certificats d'économies d'énergie (CEE), par période de cinq ans et en s'appuyant sur une évaluation de l'Ademe, pour établir une trajectoire soutenable et faire baisser le coût des CEE pour les consommateurs.

Le projet de loi **ne fixe guère de cap, si ce n'est peut-être celui de l'atteinte de la neutralité carbone en 2050**. C'est un bon objectif, mais encore faut-il savoir comment on l'atteint. En la matière, le texte initial ne comportait qu'une seule mesure concrète, la fermeture des quatre dernières centrales électriques au charbon d'ici à 2022, qui n'y suffira pas.

Malgré le cadre contraint imposé par le champ limité du texte déposé et par l'application des règles de recevabilité de l'article 45 de la Constitution, la commission a défendu par une série de mesures sa vision de ce que devrait être une **bonne politique énergétique** : une politique qui concilie réponse aux défis climatiques, sécurité d'approvisionnement, croissance économique et justice sociale. Il ne faut pas produire moins, mais mieux ; il ne faut pas punir ou taxer sans solution de remplacement mais accompagner, pour aller vers des modes de consommation, de déplacement et de production plus sobres en carbone, pour développer de nouveaux métiers et débouchés de la croissance verte.

Concernant les objectifs, la commission a rappelé son **adhésion à l'objectif d'une diversification progressive d'un mix électrique résolument décarboné, assis sur un socle fort de nucléaire** maintenu à 50 %, impliquant le développement d'un nouveau nucléaire compétitif et sûr, **faisant appel à toutes les énergies renouvelables** – éolien sur terre et en mer, posé et flottant, solaire au sol et sur le bâti et hydroélectricité, grande et petite – **et complété d'un volant de moyens de production thermique** utilisant les énergies et les technologies les moins émettrices.

Pour donner la visibilité nécessaire à **l'émergence de filières françaises de l'industrie verte**, plusieurs objectifs quantitatifs ont été ajoutés : au moins **27 GW d'hydroélectricité en 2028, 1 GW par an d'éolien en mer**, posé et flottant, jusqu'en 2024 et **8 % de biogaz en 2028** pour s'assurer que l'objectif des 10 % en 2030, tel que fixé par le législateur en 2015, sera bien tenu. **Tous les dispositifs de soutien à l'électricité et au gaz renouvelables devront par ailleurs inclure un bilan carbone** parmi leurs critères d'éligibilité ou de notation, ce qui sera bon pour l'environnement et bon pour les filières françaises et européennes.

La commission a aussi affirmé, parmi les objectifs de la politique énergétique, **l'importance d'une politique de recherche et d'innovation** pour adapter notre économie à la transition énergétique, et la nécessité de concilier la **valorisation énergétique de la biomasse** avec l'agriculture et la sylviculture.

En matière de **rénovation énergétique du bâti**, la commission a préféré **l'information, l'incitation et l'accompagnement à la sanction** des propriétaires bailleurs ou occupants. Elle a souhaité en particulier **renforcer l'information des consommateurs** sur le montant des dépenses énergétiques réelles et théoriques liées au logement et **assurer une plus grande progressivité des dispositifs**, en reportant de 2021 à 2024 la date à partir de laquelle la révision des loyers en zone tendue sera conditionnée à l'atteinte d'un certain niveau de performance énergétique.

Pour **accélérer le développement des énergies renouvelables**, la commission a notamment simplifié la possibilité, pour les installations hydroélectriques concédées, **d'augmenter leur puissance** sans remise en concurrence. Elle a **facilité le développement du photovoltaïque sur le bâti** dans le respect des prérogatives du maire, a encadré le **solaire au sol aux abords des routes** et **favorisé le déploiement d'installations photovoltaïques sur les sites dégradés du littoral**. Elle a aussi **reporté de dix-huit mois l'entrée en vigueur d'une réforme des garanties d'origine du biogaz potentiellement déstabilisatrice** pour la filière, tout en permettant aux collectivités d'accéder de façon privilégiée aux garanties d'origine des productions issues de leur territoire.

S'agissant de la fermeture des centrales au charbon, la commission a rappelé qu'**il revient à l'État d'assumer les effets de ces fermetures** sur les salariés, les entreprises et les territoires impactés.

Pour **mieux accompagner les consommateurs**, elle a prévu la publication mensuelle par la Commission de régulation de l'énergie d'un **prix de référence du gaz**, qui leur servira de point de repère après la disparition des tarifs, et **adapté le dispositif obligatoire d'information des ménages en situation de précarité énergétique** sur le niveau de leurs consommations, pour en assurer la mise en œuvre effective.

Enfin, sur la régulation du nucléaire, la commission a **conditionné le relèvement du plafond de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) à la révision de son prix, qui devra tenir compte de l'inflation**, pour concilier la stabilité des prix et la juste rémunération du parc historique.

LES PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION

1. Donner de nouveaux objectifs à la politique énergétique

- viser les 8 % de biogaz en 2028 pour respecter la cible des 10 % de gaz renouvelable en 2030 dans la consommation totale de gaz ;
- atteindre au moins 27 GW de capacités hydroélectriques installées en 2028 ;
- augmenter les capacités installées d'éolien en mer d'au moins 1 GW par an d'ici à 2024 ;
- valoriser la biomasse à des fins énergétiques, en conciliant la production d'énergie avec l'agriculture et la sylviculture ;
- impulser une politique de recherche et d'innovation qui favorise l'adaptation des secteurs d'activité à la transition énergétique.

2. Redonner toute sa place au Parlement

- inclure la rénovation énergétique des bâtiments et l'autonomie énergétique en outre-mer dans champ de la loi quinquennale ;
- établir un calendrier garantissant la préséance de la loi sur les outils de planification (PPE et SNBC) qui la déclinent ;
- fixer par la loi le volume des obligations à réaliser dans le cadre des certificats d'économies d'énergie (CEE), par période de cinq ans et après évaluation du gisement par l'Ademe.

3. Informer et accompagner au lieu de contraindre dans le secteur du bâtiment

- ajouter le montant des dépenses réelles et théoriques dans le diagnostic de performance énergétique et dans les annonces ;
- reporter à 2024 le conditionnement de la révision des loyers en zone tendue à l'atteinte d'une certaine performance énergétique.

4. Favoriser le développement d'une industrie verte

- donner de la visibilité par la fixation d'objectifs quantitatifs dans des filières où la France a une carte à jouer sur le plan industriel (éolien en mer, hydroélectricité et biogaz) ;
- imposer que tous les dispositifs de soutien à l'électricité et au gaz renouvelable prennent en compte le bilan carbone.

5. Faciliter le développement des énergies renouvelables

- simplifier encore la possibilité, pour les installations hydroélectriques concédées, d'augmenter leur puissance sans remise en concurrence ;
- repousser de dix-huit mois la réforme des garanties d'origine du biogaz pour donner du temps à la concertation dans le cadre de la préparation des ordonnances prévues à l'article 6 et accorder aux collectivités et à leurs groupements un accès privilégié aux garanties d'origine des installations situées sur leur territoire ;
- favoriser le déploiement d'installations photovoltaïques sur les sites dégradés du littoral ;

- faciliter le développement du photovoltaïque sur le bâti en laissant au maire son pouvoir d'appréciation et de pilotage des aménagements sur sa commune ;
- concilier le développement du solaire au sol aux abords des routes avec la préservation des surfaces agricoles.

6. Accompagner les consommateurs

- fixer un prix de référence indicatif pour la fourniture de gaz ;
- rendre effective l'obligation d'information des ménages précaires sur leurs consommations d'électricité et de gaz.

7. Conditionner le relèvement du plafond de l'Arenh à la révision de son prix, qui devra tenir compte de l'inflation

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(articles L. 100-2, L. 100-4 et L. 141-2 du code de l'énergie)

Modification des objectifs de la politique énergétique nationale et du contenu de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)

Objet : cet article tend à modifier les objectifs de la politique énergétique nationale et à compléter la PPE de plusieurs annexes.

I. Le droit en vigueur

A. L'article 100-4 du code de l'énergie¹ détermine **les objectifs de la politique énergétique nationale.**

Ces objectifs visent à **réduire** :

- les émissions de gaz à effet de serre (GES) de 40 % en 2030² et par un facteur 4 en 2050 (1° du I) ;
- la consommation énergétique finale de 20 % en 2030³ puis de 50 % en 2050 (2°) ;
- la consommation énergétique primaire des énergies fossiles de 30 % en 2030⁴⁵ (3°) ;
- la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % « à l'horizon 2025 » (5°).

Corrélativement, ils tendent à **augmenter** :

- la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation énergétique finale en 2020 puis à 32 % en 2030⁶ (4°) ;
- la part des énergies renouvelables dans les départements d'outre-mer à 50 % « à l'horizon 2020 », avec un objectif d'autonomie énergétique « à l'horizon 2030 » (8°) ;

¹ Dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article 1^{er}).

² Par rapport à 1990.

³ Par rapport à 2012.

⁴ Par rapport à 2012.

⁵ Cet objectif est modulé par énergie fossile en fonction de leur facteur d'émissions de GES.

⁶ Pour parvenir à cet objectif, des sous-objectifs prévoient que 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 soient issues d'énergies renouvelables.

- la quantité de chaleur et de froid renouvelables et de récupération livrée par les réseaux de chaleur et de froid par un facteur 5 « à l'horizon 2030 » (9°).

Aux côtés des objectifs précisément et directement quantifiés dans le code de l'énergie, l'article L. 100-4 fixe pour **autres finalités** :

- d'atteindre les objectifs de réduction de la pollution atmosphérique du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) (6° du I) ;

- de disposer d'un parc immobilier rénové selon les normes bâtiment basse consommation (BBC) ou assimilées « à l'horizon 2050 » (7°).

B. Les objectifs législatifs énumérés précédemment sont complétés par **des dispositions de nature réglementaire**, l'article L. 100-4 du code de l'énergie disposant que l'atteinte de l'objectif de réduction des émissions de GES est précisée dans des budgets carbone (1° du I).

Parmi les **outils de pilotage réglementaires institués dans le cadre de la transition énergétique**, deux sont particulièrement structurants en raison des grandes orientations qu'ils déterminent à l'échelle nationale.

D'une part, dans le domaine du climat, **une stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone – ou stratégie bas-carbone** – fixe la « *marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre* » (article L. 222-1 B du code de l'environnement¹).

À cette fin, la stratégie répartit les **budgets carbone**, c'est-à-dire les plafonds nationaux d'émissions de GES, et définit les orientations et les dispositions nécessaires pour les respecter.

Pour la période 2015-2028, une stratégie bas-carbone et trois budgets carbone ont ainsi été adoptés² : la première définit des objectifs de réduction des émissions de GES dans les différents secteurs d'activité concernés tandis que les seconds fixent des plafonds de 442 Mt CO₂eq³ par an sur la période 2015-2018, 399 pour 2019-2023 et 358 pour 2024-2028⁴.

D'autre part, dans le domaine de l'énergie, **une programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)** définit les « *priorités d'action des pouvoirs publics pour la gestion des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental* » (article L. 141-1 du code de l'énergie⁵).

¹ Dans sa rédaction issue de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article 176).

² Décret n° 2015-1491 du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone.

³ Millions de tonnes d'« équivalent CO₂ ».

⁴ À comparer à des émissions annuelles de 551 CO₂eq par an en 1990, 556 en 2005 et 492 en 2013.

⁵ Dans sa rédaction issue de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article 176).

Pour ce faire, la PPE détermine des objectifs quantitatifs ainsi qu'**une enveloppe maximale indicative des ressources** de l'État et de ses établissements publics (article L. 141-3 du même code).

Pour la période 2016-2023, la PPE en vigueur¹ prévoit notamment des objectifs de réduction de :

- la consommation primaire d'énergie fossile : - 8,4 % pour le gaz naturel en 2018² puis - 15,8 % en 2023, - 15,6 % puis - 23,4 % pour le pétrole, - 27,6 % puis - 37 % pour le charbon ;

- la consommation finale d'énergie : - 7 % en 2018³ puis - 12,6 % en 2023.

Ces différents documents de planification réglementaires sont en cours de révision, la stratégie bas-carbone pour la période 2019-2033 et la PPE pour la période 2019-2028 devant être adoptés prochainement.

II. Le projet de loi initial

A. Le Gouvernement entend modifier **certains objectifs de la politique énergétique nationale**, inscrits à l'article L. 100-4 du code de l'énergie :

- en divisant par « *un facteur supérieur à six* » - contre un facteur 4 actuellement - les émissions de GES afin « *atteindre la neutralité carbone* » ;

- en portant de 30 à **40 %** l'objectif de réduction de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles en 2030 ;

- en décalant de 2025 à **2035** l'atteinte de la part de 50 % du nucléaire dans la production d'électricité.

B. Selon **l'étude d'impact**, cette révision est motivée par plusieurs considérations.

Tout d'abord, il s'agit de mettre en œuvre **l'objectif de « neutralité carbone »** découlant de l'Accord de Paris du 12 décembre 2015 et du Plan Climat du 6 juillet 2017, le Gouvernement ayant indiqué à cette seconde occasion souhaiter « *se donner une nouvelle stratégie visant la neutralité carbone à l'horizon 2050* » (axe n° 11).

Plus encore, il résulterait des travaux préparatoires à la révision de la stratégie bas-carbone et de la PPE que **l'objectif de réduction de la consommation énergétique primaire d'énergies fossiles peut être rehaussé, tandis que celui portant sur la réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité doit être reporté.**

¹ Décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie.

² Par rapport à 2012.

³ Par rapport à 2012.

Afin de parvenir à l'atteinte effective de ces deux objectifs ainsi révisés, quelques mesures sont très brièvement évoquées.

S'agissant des énergies fossiles, l'objectif serait atteint par **une diminution des consommations** de 82 % de charbon¹, de 41 % des produits pétroliers² et de 27 % de gaz d'origine fossile³ d'ici 2030⁴ :

En ce qui concerne le nucléaire, le respect de l'échéance, désormais fixée à 2035, nécessiterait **l'arrêt de 14 réacteurs** (dont les 2 de la centrale de Fessenheim).

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

A. En commission, les députés ont adopté :

- un amendement identique de MM. Orphelin et Potier et plusieurs de leurs collègues, la rapporteure pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, Mme Tiegna et les membres du groupe La République en Marche⁵, indiquant que la politique énergétique nationale fixe des objectifs pour **répondre à « l'urgence écologique et climatique »** ;

- un amendement du rapporteur pour la commission des affaires économiques conférant **une définition législative à la « neutralité carbone »** ; cette notion serait entendue comme « *un équilibre entre les émissions anthropiques et les absorptions anthropiques de gaz à effet de serre sur le territoire national* » ; son périmètre reprendrait les inventaires nationaux des émissions de gaz à effet de serre (GES) et exclurait l'utilisation de crédits internationaux de compensation carbone ;

- un amendement de Mme Bessot et plusieurs de ses collègues introduisant un nouvel objectif de la politique énergétique nationale ayant pour finalité « *d'encourager et d'augmenter la production d'hydroélectricité sur tout le territoire* » ;

- un amendement de la rapporteure pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et plusieurs de ses collègues prévoyant la publication en annexe de la PPE d'une « *feuille de route de la rénovation énergétique des bâtiments déclinant l'objectif de réduction de la consommation énergétique du bâtiment* ».

¹ Imputable à la fermeture des centrales au charbon d'ici 2022 – prévue à l'article 3 du projet de loi – ainsi qu'à l'arrêt du chauffage domestique au charbon.

² Permise par une baisse (de 31 %) de la consommation du secteur des transports, sous l'effet espéré de l'essor des véhicules à carburants alternatifs.

³ Due à la baisse (de 40 %) de la consommation du secteur du logement, consécutive aux bénéfices attendus de la rénovation énergétique.

⁴ Par rapport à 2012.

⁵ Sous-amendé par Mme Battistel et plusieurs de ses collègues et le rapporteur pour la commission des affaires économiques.

B. En séance publique, les députés ont adopté :

- un amendement de M. Colas-Roy¹ introduisant un **objectif intermédiaire de réduction de la consommation énergétique finale** « *d'environ 7 % en 2023* » ; de la sorte, l'objectif final de - 50 % en 2050 serait précédé de deux jalons : - 7 % en 2023, tel que l'instituerait l'amendement, et - 20 % en 2030, ainsi que le prévoit le droit existant ;

- un amendement de Mme Batho relevant de 32 à **33 % la part des énergies renouvelables** dans la commission finale brute d'énergie devant être atteinte en 2030 ;

- un amendement de Mme Tiegna et les membres du groupe La République en Marche introduisant un objectif visant à « **développer l'hydrogène bas-carbone et renouvelable** » dans la perspective d'atteindre « *20 à 40 % de la consommation totale d'hydrogène industriel à l'horizon 2030* » ;

- un amendement de M. Nury modifiant l'insertion dans le code de l'énergie de la « *feuille de route de la rénovation énergétique* » ;

- deux amendements de M. Potier et plusieurs de ses collègues créant respectivement une « *feuille de route de la consommation énergétique nocturne* » et une « *feuille de route de la sobriété énergétique du numérique* ».

IV. La position de la commission

A. Consciente de la nécessité de donner une traduction juridique et une portée effective à l'objectif de « *neutralité carbone* » découlant de l'Accord de Paris, et convaincue de l'intérêt d'infléchir nos modes de production et de consommation d'énergie, **la commission approuve**, dans leur principe, **la plupart des mesures de révision des objectifs de la politique énergétique nationale**, prévues par l'article 1^{er} du projet de loi.

- Le report de l'objectif de réduction de 50 % de la part du nucléaire dans la production d'électricité :

La commission se félicite du report de l'échéance de 2025 pour la mise en œuvre de l'objectif de réduction de 50 % de la part du nucléaire dans la production d'électricité.

Elle rappelle que le Sénat avait indiqué que l'atteinte d'un tel objectif dans un délai si resserré n'était pas compatible avec nos engagements climatiques, dès l'examen de la loi « Transition énergétique » du 17 août 2015 qui l'avait institué² ; faute d'un développement suffisant des énergies renouvelables et des capacités de stockage de l'électricité, la réduction de la production d'énergie nucléaire lui semblait vouée à entraîner un report de la consommation vers les énergies fossiles et *in fine* une augmentation des émissions de GES.

¹ Sous-amendé par le rapporteur pour la commission des affaires économiques.

² Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article 1^{er}).

Au-delà de son incidence environnementale, **l'abaissement précipité de la production d'énergie nucléaire aurait renchéri les coûts de la fourniture d'électricité, dégradé la balance commerciale et nui à la sécurité d'approvisionnement**, compte tenu des investissements et des importations qui auraient été rendus nécessaires pour bénéficier d'un niveau suffisant d'électricité produite à base d'énergie fossile.

Dans son étude d'impact, le Gouvernement estime ainsi qu'il aurait fallu construire plusieurs centrales à gaz, d'une puissance de 9 gigawatts.

Sur un **plan économique**, l'échéance de 2025 aurait de surcroît profondément déstabilisé les acteurs de la filière du nucléaire ainsi que les gestionnaires de réseaux de transport et de distribution d'électricité.

Ce sont en effet plus de 24 réacteurs, sur un total de 58, qui auraient dû être fermés, selon cette même étude.

Contestée par le Gouvernement de l'époque, ainsi que par la commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée de l'examen du texte, **l'analyse formulée par le Sénat fait aujourd'hui largement consensus.**

Pour preuve, dans son étude d'impact, le Gouvernement indique *« avoir pris acte des différentes études dont celles menées par le gestionnaire du réseau de transport d'électricité RTE qui montrent que l'échéance de 2025 soulève d'importantes difficultés de mise en œuvre ».*

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'État, dans son avis¹ sur le projet de loi du 25 avril 2019, constate que le recul de l'échéance 2025 résulte de *« l'impossibilité de porter à un niveau suffisant, dans un délai limité, la production d'électricité renouvelable et de l'inopportunité de consentir dans la même période des investissements de nouveaux moyens de production d'électricité fossiles ».*

Si la commission est naturellement favorable à la diversification de notre mix électrique, elle continue de considérer que la réduction du recours à l'énergie nucléaire ne peut être réalisée que de manière **graduelle**, en tenant compte de ses **conséquences** sur la filière et les territoires.

À ce titre, elle déplore que l'étude d'impact ne comporte aucun élément substantiel sur les effets économiques et sociaux induits par l'arrêt envisagé de 14 réacteurs d'ici 2035.

Selon les éléments communiqués par la Direction générale du climat et de l'énergie (DGEC) à la demande du rapporteur, des scénarios prévoient entre 35 000 et 72 000 suppressions d'emplois dans le secteur du nucléaire entre 2017 et 2030.

¹ Conseil d'État, avis n°397668 sur un projet de loi relatif à l'énergie, au climat et à l'environnement, 25 avril 2019.

C'est pourquoi la commission juge indispensable que l'État joue un rôle actif pour accompagner **les reconversions professionnelles** et favoriser **la restructuration du tissu économique** dans les territoires concernés.

- Le relèvement de l'objectif de réduction des émissions de GES par un « facteur supérieur à six » dans le but d'atteindre « la neutralité carbone à l'horizon 2050 » :

La commission juge utile la mention de l'atteinte de la « neutralité carbone », c'est-à-dire de la diminution par un « facteur supérieur à six » des émissions de GES d'ici 2050¹, **parmi les objectifs de la politique énergétique nationale.**

Elle relève que cette évolution concourt à la **mise en œuvre de l'Accord de Paris**², dont l'article 4 définit l'objectif de neutralité carbone comme celui de « parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre au cours de la deuxième moitié du siècle ».

En outre, la commission constate que cet objectif est cohérent avec le **projet de stratégie bas-carbone**, dont le scénario se fonde sur un facteur de réduction des émissions de GES compris entre 6,8 et 8, selon les éléments transmis par la DGEC.

Cette analyse est d'ailleurs partagée par le Conseil d'État, dont l'avis précise que « l'objectif de "division par un facteur supérieur à six" de ces émissions entre 1990 et 2050 ne semble **pas incohérent** avec l'objectif de neutralité carbone ».

Cependant, la commission observe que la trajectoire permettant de respecter la « neutralité carbone » repose sur **un scénario extrêmement ambitieux**³, qui nécessiterait de décarboner presque entièrement le système énergétique et de diviser par 2 la consommation énergétique finale.

Il faut également noter que la mise en œuvre concrète de la stratégie bas-carbone est susceptible de peser sur **le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes** et sur la **rentabilité des petites et moyennes entreprises.**

Dans sa contribution adressée au rapporteur, la DGEC indique elle-même que « l'atteinte de la neutralité carbone peut, sans mesures de compensation, s'avérer **négative pour la facture des ménages précaires et des entreprises fragiles** »⁴.

¹ Par rapport à 1990.

² Dans sa version française, l'Accord de Paris du 12 décembre 2015 est disponible ci-après :

https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/french_paris_agreement.pdf

³ Ce scénario supposerait de réduire les émissions de GES de 550 à 80 Mt CO₂eq et de porter les puits de carbone naturels à 65 Mt CO₂eq et ceux technologiques à 15 Mt CO₂eq.

⁴ Précisant que la stratégie bas-carbone intègre des mesures de redistribution directes (comme le chèque énergie) ou indirectes (comme l'aide à l'investissement).

Dans ce contexte, la commission estime crucial que l'État institue des **mesures de compensation budgétaires ou fiscales**, en direction des ménages et des entreprises les plus fragiles.

- Le relèvement à 40 % de l'objectif de réduction de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles :

La commission estime fondé le relèvement à 40 % de l'objectif de réduction de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles.

Cette modification s'articule avec l'article 3 du projet de loi, qui prévoit la fermeture des centrales à charbon d'ici 2022.

Elle est conforme au scénario servant de base au **projet de PPE**, qui identifie la possibilité d'une telle réduction, reposant en priorité sur la baisse de la consommation de charbon et, dans une moindre mesure, sur celle des produits pétroliers et du gaz d'origine fossile.

Cependant, tout comme l'objectif précédent, ce scénario très exigeant paraît difficile à atteindre, puisqu'il suppose une baisse de 40 % des émissions de GES du secteur du bâtiment et de 30 % de celui des transports.

L'effort de décarbonation reposant presque exclusivement sur le bâtiment et les transports, **l'État doit prêter une attention spécifique aux professionnels de ces secteurs ainsi qu'aux ménages**, l'énergie et les carburants constituant pour ces derniers les tout premiers postes de dépenses.

Pour preuve, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)¹, en 2017, les dépenses liées au logement et au transport² représentaient respectivement 25 et 15 % du budget annuel des locataires, et 8 et 20 % pour les propriétaires, à comparer avec 14 ou 17 % pour l'alimentation.

Aussi la commission considère-t-elle essentiel que la stratégie de sortie des énergies fossiles s'effectue de manière progressive, et comprenne des mesures d'accompagnement, faute de quoi la soutenabilité et l'acceptabilité de la transition énergétique en seraient affectées.

B. Ce constat ainsi formulé, **la commission a adopté plusieurs amendements visant à conforter la stratégie de décarbonation de la France**, selon 3 axes : une ambition plus forte en faveur des énergies renouvelables ; un soutien plus effectif à l'essor et à la diffusion des innovations technologiques ; des outils de pilotage plus simples pour mobiliser les acteurs de terrain.

- Une ambition plus forte en faveur des énergies renouvelables :

Pour réussir la transition énergétique, **la commission est convaincue de la nécessité d'adopter une stratégie de long terme**, reposant sur plusieurs piliers : un socle incontournable d'énergie nucléaire, qui constitue une énergie largement décarbonée, le développement des énergies renouvelables, à

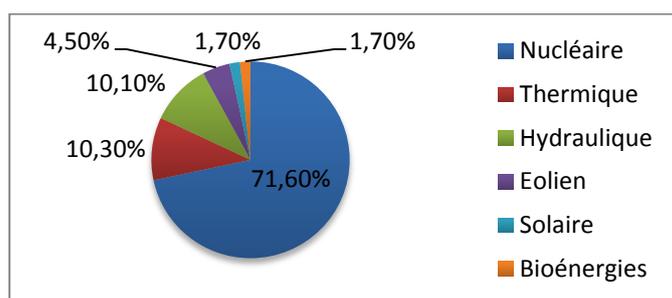
¹ INSEE, INSEE Première, n° 1749, avril 2019, p. 2.

² Naturellement, les dépenses comprises dans ces postes budgétaires vont au-delà de la seule consommation d'énergie et de carburant.

commencer par les moins intermittentes et le recours, à titre subsidiaire et transitoire, aux énergies fossiles les moins émettrices de GES.

C'est à ces conditions que notre mix énergétique - et notamment notre mix électrique figurant ci-après¹ - pourra être diversifié sans tensions excessives sur notre système de production et de distribution, qui renchériraient le coût de l'énergie et dégraderaient la sécurité d'approvisionnement.

Mix électrique français en 2017



Cette diversification nécessite de consentir **un réel effort en direction des énergies renouvelables**.

Or, **les objectifs affichés par le Gouvernement**, tant dans le projet de loi que dans la PPE en cours de révision, **sont trop timorés**.

C'est pourquoi la commission a entendu agir dans ce domaine.

En premier lieu, **la commission a adopté un amendement (COM-121)**, présenté par le rapporteur, **relevant l'ensemble des sous-objectifs applicables aux énergies renouvelables** : la part que ces énergies doivent atteindre dans la consommation brute d'énergie en 2030 ayant été portée de 32 à 33 % à l'Assemblée nationale, suivant une recommandation de la Commission européenne², l'amendement prévoit logiquement que ces énergies représentent à cette date « *au moins* » 40 % de la production d'électricité, 38 % de la consommation de chaleur, 15 % de la consommation de carburant et 10 % de la consommation de gaz.

En second lieu, à l'initiative du rapporteur, **la commission a adopté trois amendements destinés à répondre aux préoccupations portées à son attention par les professionnels du secteur**.

Un premier sujet d'inquiétude concerne le soutien à la production de gaz renouvelable.

Il s'agit d'une filière d'avenir qui, au-delà de la production d'énergie décarbonée qu'elle permet, est porteuse d'« *externalités positives* » pour le secteur agricole, puisqu'elle constitue pour les agriculteurs un complément d'activité ainsi qu'un moyen de valorisation des déchets et de réduction des engrais.

¹ Source : étude d'impact au projet de loi (chiffres 2017).

² Commission européenne, recommandation C(2019) 4410 du 18 juin 2019 sur le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat de la France couvrant la période 2021-2030, p.4.

En dépit de son potentiel, cette production demeure limitée : à titre d'illustration, on dénombrait 76 sites d'injection de biométhane en 2018, qui représentaient 714 GWh de production renouvelable et 0,15 % de la consommation de gaz naturel¹.

Dans ce contexte, il est **regrettable** que les objectifs de développement de la filière fixés par le Gouvernement dans le cadre du projet de PPE ne soient **pas à la hauteur** de ceux définis par le législateur.

En effet, alors que 10 % de la consommation de gaz doit être de source renouvelable en 2030 selon l'article L. 100-4 du code de l'énergie, le projet de PPE en cours de révision fixe deux options – l'une basse de 7 % et l'autre haute de 10 % –, ces cibles étant par ailleurs **conditionnées à d'importantes baisses de coûts de production** (article 5)².

Les objectifs ainsi envisagés par voie réglementaire, et en particulier l'option basse de 7 %, sont **tout à fait contraires à la volonté du législateur**.

Par ailleurs, il faut relever qu'en volume, le niveau de production du gaz renouvelable devant être injecté dans le réseau est de 6 TWh en 2023 dans le projet de PPE³ alors qu'il est de 8 TWh dans celle en vigueur.

Le Gouvernement paraît donc de moins en moins enclin à développer la filière.

Face à cette situation, **la commission a adopté un amendement (COM-122) fixant un objectif intermédiaire de 8 % de gaz renouvelable en 2028**, dans le but de garantir l'atteinte de l'objectif final de 10 % en 2030.

Un autre point d'attention porte sur le devenir de la **production d'hydroélectricité**.

Alors que la Commission européenne a mis en demeure la France⁴ de mettre sa législation en conformité avec le droit européen en ce qui concerne l'autorisation et la prolongation des concessions hydroélectriques le 7 mars dernier⁵, la question de l'évolution de ce secteur est pendante.

¹ GRDF, *Panorama du gaz renouvelable en 2018*, p. 12.

² Le projet de décret est consultable ci-après :

<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2019.02.22%20Projet%20de%20d%C3%A9cret%20PPE.pdf>

³ Au total, les objectifs en volume envisagés par le projet de PPE sont de 14 TWh en 2023 (dont 6 TWh pour le gaz renouvelable injecté) et entre 24 et 32 TWh en 2028 (soit entre 14 et 22 TWh pour le gaz renouvelable injecté).

⁴ Tout comme sept autres pays européens.

⁵ Le communiqué de presse publié par la Commission européenne est disponible ci-après :

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1477_fr.htm

Ce sujet a d'ailleurs été évoqué en ces termes par le Premier Ministre, à l'occasion de sa déclaration de politique générale, le 12 juin 2019 : « *Nous donnerons une nouvelle orientation à notre politique hydroélectrique. En la matière, on ne régule pas seulement une production électrique, mais des vallées et des régions entières. Nous respecterons le droit européen, mais nous n'accepterons pas le morcellement de ce patrimoine commun des Français.* »

S'il n'y a pas lieu de débattre de l'évolution de la régulation du secteur hydroélectrique dans le cadre du présent projet de loi, **la commission a voulu indiquer dès à présent son attachement à la production hydroélectrique et sa vigilance dans les éventuelles évolutions législatives à venir.**

L'énergie hydraulique représentait déjà 10 % de notre mix électrique en 2017¹ mais il existe encore des marges de progression qu'il y a lieu d'exploiter à plein, pour tirer profit de cette source d'énergie moins ou non intermittente² et peu émettrice de GES.

Pour ce faire, **un amendement adopté par la commission (COM-123) assortit l'objectif de développement de la production d'hydroélectricité, introduit à l'Assemblée nationale, d'un chiffrage d'au moins 27 gigawatts de capacités installées de production en 2028.**

Ce chiffrage est cohérent avec le projet de PPE, qui prévoit une cible haute de 26,7 gigawatts en 2028 (article 3) ; il tient compte de l'article 6 *bis* B du projet de loi, dont l'objet est de faciliter l'augmentation de puissance des installations hydroélectriques existantes.

Un dernier sujet de préoccupation a trait à l'éolien en mer.

En prévoyant l'installation de 4,7 à 5,2 gigawatts d'éolien en mer en 2028, à comparer avec 34,1 et 35,6 gigawatts pour l'éolien terrestre (article 3), les objectifs fixés par le projet de PPE sont en-deçà des attentes des professionnels.

Cependant, il faut indiquer que le Premier Ministre s'est engagé, lors de sa déclaration de politique générale, à « *développer massivement l'éolien en mer* », ajoutant que « *le projet au large de Dunkerque démontre que les coûts baissent encore plus vite quand les projets sont bien montés* ».

À cette fin, il a annoncé que les futurs appels d'offres dans ce domaine seraient portés à **1 gigawatt par an.**

La commission forme le vœu que les annonces faites par le Premier Ministre aboutissent rapidement et concrètement pour permettre l'essor de l'éolien en mer, qui est susceptible de produire davantage d'électricité que les éoliennes terrestres mais dont le coût d'installation demeure encore supérieur.

¹ Source : étude d'impact au projet de loi (chiffres 2017).

² Selon qu'elle est ou non associée à une retenue d'eau.

D'ores et déjà, trois appels d'offres ont été attribués – dont à Dunkerque – et un est envisagé – au large de l'île d'Oléron –, selon les éléments publiés par le ministère de la Transition écologique et solidaire¹.

Dans ce contexte, **la commission a adopté un amendement (COM-241) inscrivant dans la loi l'objectif d'augmentation des capacités installées de production des éoliennes en mer d'au moins 1 gigawatt par an d'ici 2024².**

- Un soutien plus effectif à l'essor et à la diffusion des innovations technologiques :

La commission relève que **la transition énergétique ne peut aboutir sans investissements dans l'innovation**, regrettant le manque d'ambition de l'article 1^{er} du projet de loi sur ce point.

À l'initiative du rapporteur, **elle a adopté quatre amendements visant à intégrer cette dimension au texte.**

Le premier de ces amendements (COM-116) assigne à l'État l'objectif d'impulser une véritable « politique de recherche et d'innovation », qui permettrait d'adapter les secteurs d'activités à la transition énergétique.

Selon le classement établi par l'Agence internationale de l'énergie (AIE)³, les dépenses de recherche et de développement (R&D) en matière d'énergie ne représentaient qu'un peu plus de 0,4 % du PIB de la France en 2017, notre pays arrivant en 7^{ème} position derrière la Hongrie.

Aussi est-il nécessaire de renforcer l'action des pouvoirs publics dans ce domaine, et de développer notamment les nouveaux métiers et les nouvelles compétences induits par la transition énergétique, ainsi que l'a récemment relevé une mission conduite par Laurence Parisot⁴.

Parmi les champs ouverts à l'innovation figure la **biomasse**, c'est-à-dire la production d'énergie à partir des produits, résidus et déchets biodégradables, issus de l'activité agricole, forestière mais aussi industrielle ou domestique.

¹ Ces éléments sont disponibles ci-après :

<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/eolien-en-mer#e1>

² L'échéance de 2024 est reprise des éléments d'information issus du déplacement du ministre de la Transition écologique et solidaire à Saint-Nazaire le 14 juin dernier : « Enfin, François de Rugy a annoncé l'augmentation des objectifs des énergies marines renouvelables fixés dans la Programmation pluriannuelle de l'énergie. Le projet publié en janvier 2019 prévoyait le lancement et l'attribution de projets éoliens en mer pour une moyenne d'environ 750 MW par an d'ici 2024. Conformément à l'annonce du Premier ministre lors de sa déclaration de politique générale, François de Rugy a annoncé le rehaussement de cette ambition en fixant un objectif d'1 GW par an. »

³ Energy Technology R&D Budgets : Overview, 2019, p. 5.

⁴ Le rapport est consultable ci-après :

https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_parisot_ppec_200219.pdf

En 2017, elle concentrait 40,8 % des dépenses d'investissement en R&D dans le domaine de l'énergie, selon le Commissariat général au développement durable (CGDD)¹.

La biomasse ayant été définie juridiquement par la loi « Grenelle I » du 3 août 2009² et promue à travers une « *stratégie nationale de mobilisation de la biomasse* » et des « *schémas régionaux biomasse* » par la loi de « Transition énergétique » du 17 août 2015³, il serait justifié de la mentionner aujourd'hui explicitement parmi les objectifs de la politique énergétique nationale.

C'est pourquoi le deuxième amendement (COM-117) adopté par la commission consacre un objectif de « valorisation de la biomasse à des fins énergétiques », qui devrait être concilié avec l'agriculture et la sylviculture.

Enfin, **les derniers amendements adoptés par la commission visent :**

- pour l'un, **à promouvoir la production combinée d'électricité et de chaleur (COM-118)**, comme le permettent les énergies de récupération et de cogénération ;

- pour l'autre, **à prévoir une sortie ordonnée des énergies fossiles en mettant d'abord fin aux usages les plus émissifs de GES (COM-120)**, l'utilisation des centrales à cycle combiné au gaz paraissant devoir être arrêtée en dernier.

- Des outils de pilotage plus simples pour mobiliser les acteurs de terrain :

La commission est convaincue que la transition énergétique ne peut réussir sans emporter l'adhésion des acteurs de terrain, **ce qui suppose de simplifier les outils de pilotage existants.**

Ainsi a-t-elle adopté plusieurs amendements, présentés par le rapporteur, visant à renforcer la sécurité juridique et l'intelligibilité du droit.

D'une part, **un amendement (COM-119) consolide la définition de la « neutralité carbone »**, en reprenant les termes exacts mentionnés à l'article 4 de l'Accord de Paris du 12 décembre 2015, et en précisant que la comptabilisation des émissions de GES interviendra selon les mêmes modalités que celles applicables aux inventaires nationaux notifiés à l'Union européenne et dans le cadre de la convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)⁴.

¹ CGDD, *Chiffres clés de l'énergie*, 2019, p. 13.

² Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (article 19).

³ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (articles 175 et 197).

⁴ Sans prise en compte des crédits internationaux de compensation carbone, ainsi que l'a prévu le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale.

L'enjeu de cet amendement est d'instituer une « *comptabilité carbone* » homogène entre la neutralité carbone, créée par l'article 1^{er} du projet de loi, et les autres outils existants : les inventaires nationaux précités mais aussi les budgets carbone et la stratégie bas-carbone, visés aux articles L. 222-1 A et L. 222-1 B du code de l'environnement.

L'ensemble de ces indicateurs seraient ainsi fondés sur le périmètre du Protocole de Kyoto, ce qui apporterait une lisibilité et une comparabilité d'ensemble.

D'autre part, **trois amendements refondent les « feuilles de route »**, introduites en tant qu'annexes à la PPE à l'Assemblée nationale, et portant respectivement sur la rénovation énergétique des bâtiments, la consommation énergétique nocturne et la sobriété du numérique.

Un premier amendement (COM-124) complète la feuille de route sur la rénovation énergétique des bâtiments, dans la mesure où elle contribue à la transposition d'une obligation découlant du droit européen.

La directive du 30 mai 2018 modifiant les directives sur la performance énergétique des bâtiments et l'efficacité énergétique prévoit en effet que chaque État membre établisse une « *feuille de route comportant des mesures et des indicateurs de progrès mesurables* », en vue de « *la constitution d'un parc immobilier national hautement efficace* » et « *la transformation rentable des bâtiments* »¹.

À cette fin, **l'amendement élargit son champ** – qui portera sur la mise en œuvre des objectifs de réduction de la consommation d'énergie dans le secteur du bâtiment et la rénovation des bâtiments aux normes BBC figurant aux 2^o et 7^o du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie – **et modifie sa date d'entrée en vigueur**², manifestement incohérente.

S'agissant des deux autres thématiques, **l'amendement les intègre directement au volet existant de la PPE portant sur l'efficacité énergétique et la réduction de la consommation** (2^o de l'article L. 141-1 du code de l'énergie).

Pour ce faire, il prévoit que ce volet devra désormais identifier « *les usages pour lesquels l'amélioration de l'efficacité énergétique et la baisse de la consommation d'énergie primaire sont une priorité* », ce qui permettra d'éviter la multiplication des documents de programmation et, au demeurant, d'embrasser tous les cas de figure possibles.

¹ Directive (UE) n° 2018/844 du Parlement Européen et du Conseil du 30/05/18 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique (article 2 bis).

² Le dispositif transmis disposait que la feuille de route était publiée en annexe de la PPE ...dans un délai de 6 mois à compter de la publication de ce document.

Un deuxième amendement (COM-219) présenté par la rapporteure pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et développement durable¹ **instiue une** « *feuille de route relative aux opérations de démantèlement des installations nucléaires* ».

Le démantèlement est un enjeu de premier ordre qui doit s'effectuer, d'une part, dans le respect des règles de sûreté nucléaire et, d'autre part, en bonne intelligence avec les territoires concernés.

Étant donné que l'objectif de réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité d'ici 2035 va conduire à la fermeture de 14 réacteurs, il est impératif que l'État mette en place une stratégie pour anticiper et contenir les effets économiques et sociaux induits.

Un dernier amendement (COM-100) proposé par Mme Prévile et plusieurs de ses collègues² **instaure** « *une stratégie pour le développement des projets de production d'énergie renouvelable dont tout ou partie du capital est détenu par les citoyens [et] les collectivités territoriales* ».

Il est tout à fait souhaitable d'associer les acteurs locaux à la mise en œuvre de notre politique énergétique, notamment renouvelable.

Cependant, **il importe de veiller à ce qu'un développement non maîtrisé de l'autoconsommation ne remette pas en cause notre modèle de « péréquation tarifaire »**, c'est-à-dire le principe selon lequel les coûts pour la fourniture d'électricité doivent être les mêmes sur l'ensemble du territoire ; ce principe de solidarité nationale est en effet particulièrement protecteur pour les territoires les plus isolés et les consommateurs les plus vulnérables.

C'est la raison pour laquelle il est essentiel que cette stratégie définisse **des objectifs** « *qui assurent le financement des réseaux et préservent la solidarité entre les territoires* ».

Les modifications ainsi introduites seraient sans incidence sur la PPE en cours de révision puisqu'elles s'appliqueraient à celles publiées après le 31 décembre 2022.

<p>La commission a adopté l'article 1^{er} ainsi modifié.</p>
--

¹ Sous-amendé par le rapporteur pour la commission des affaires économiques.

² Sous-amendé par le rapporteur pour la commission des affaires économiques.

Article 1^{er} bis A

(articles L. 100-1 A [nouveau], 141-1, L. 141-3 et L. 141-4 du code de l'énergie, articles L. 222-1 B et L. 222-1 C du code de l'environnement, article 206 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019)

**Création d'une loi quinquennale
dans les domaines du climat et de l'énergie**

Objet : cet article tend à prévoir l'adoption, tous les cinq ans, d'une loi fixant les objectifs et les priorités d'action de la politique énergétique nationale.

I. Le droit en vigueur

A. Les outils de pilotage de la transition énergétique sont **de nature largement réglementaire**.

Si les grands objectifs de la politique énergétique nationale figurent dans le code de l'énergie (articles L. 100-1 à L. 100-4), la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), la stratégie bas-carbone et les budgets carbone qui en résultent, sont fixés par décret (articles L. 141-1 du code de l'énergie et L. 222-1 B du code de l'environnement).

Aucun mécanisme n'est prévu en droit pour associer pleinement le Parlement à l'élaboration de ces trois outils, qui lui sont simplement présentés une fois adoptés (article L. 141-4 du code de l'énergie et L. 222-1 D du code de l'environnement¹).

Dans la lutte contre les changements climatiques, le Parlement se trouve donc dépossédé d'une partie de sa compétence, alors que l'article 34 de la Constitution dispose que la loi « *détermine les principes fondamentaux de la politique de l'environnement* ».

B. Ce constat d'un dessaisissement du Parlement va **en s'aggravant**.

Les documents de planification introduits par le droit européen, tels que le « *plan national intégré énergie-climat* »², la « *stratégie à long terme* »³ ou la « *stratégie de rénovation à long terme pour soutenir la rénovation du parc national de bâtiment* »⁴, ne relèvent pas du domaine législatif.

¹ S'agissant des budgets carbone, cette présentation doit comprendre une présentation des résultats atteints par rapport aux plafonds d'émissions de gaz à effet de serre (GES).

² Visé à l'article 3 du règlement (UE) n° 2018/1999 du 11/12/18 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat.

³ Visée à l'article 15 du règlement (UE) n° 2018/1999 du 11/12/18 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat.

⁴ Visée à l'article 2 bis de la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

C. À défaut de définir lui-même les textes d'orientation en matière d'énergie et de climat, le Parlement est **mieux informé** de leur application.

Depuis la loi de finances pour 2019¹ en effet, trois documents budgétaires² transmis annuellement au Parlement ont été regroupés au sein du rapport intitulé « *Financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat* », qui est annexé au projet de loi de finances initiale de l'année.

Ce rapport comprend trois états financiers³ ainsi qu'un bilan des actions mises en œuvre en faveur de la maîtrise de la demande d'énergie et de la promotion des énergies renouvelables notamment.

II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En séance publique, les députés ont adopté un amendement⁴ identique du rapporteur pour la commission des affaires économiques ainsi que de Mme Tiegna et plusieurs de ses collègues, prévoyant la **détermination par la loi, tous les cinq ans**, « *des priorités d'action et de la marche à suivre pour répondre à l'urgence écologique et climatique* ».

À partir de 2023, cette loi déterminerait :

- des objectifs « *intermédiaires* » de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et de l'« *empreinte carbone de la France* » ;
- des objectifs de réduction de la consommation d'énergie, en particulier fossile ;
- des objectifs de développement des énergies renouvelables ;
- des objectifs de diversification du mix électrique.

La première série d'objectifs serait établie pour trois périodes de cinq ans, contre deux périodes de cinq ans pour les autres.

¹ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 (II de l'article 206).

² Ont ainsi été regroupés dans ce document ;

- le « *orange budgétaire* » sur la lutte contre le changement climatique (10° de l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005) ;

- le « *jaune budgétaire* » afférent au financement de la transition énergétique (article 174 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte) ;

- le « *jaune budgétaire* » récapitulant l'effort consenti et prévu au titre de la protection de la nature et de l'environnement (article 131 de la loi n° 89-935 du 29 décembre 1989 de finances pour 1990).

³ Ces états financiers portent sur :

- l'ensemble des financements publics en faveur de l'écologie, de la transition énergétique et de la lutte contre le changement climatique inscrits dans la loi de finances de l'année en cours et dans le projet de loi de finances (1°) ;

- les moyens financiers publics et privés mis en œuvre pour financer la transition écologique et énergétique ainsi que leur adéquation au respect des engagements européens, de l'Accord de Paris et de l'Agenda 2030 du développement durable (2°) ;

- la stratégie en matière de fiscalité écologique et énergétique (3°).

⁴ Sous-amendé par Mme Batho.

La PPE et la stratégie bas-carbone seraient arrêtées dans un délai de douze mois suivant la publication de la loi ; la première préciserait les priorités d'action des pouvoirs publics afin d'atteindre les objectifs prévus par la loi, tandis que les budgets carbone seraient fixés par décret en cohérence avec ces objectifs.

Complémentairement, le dispositif prévoirait que ces budgets soient déclinés par secteurs d'activité et par catégories de gaz à effet de serre, alors qu'ils le sont actuellement « *par grands secteurs* » et « *par catégories de gaz à effet de serre lorsque les enjeux le justifient* » ; la mention des « *grands secteurs* » ne serait d'ailleurs pas supprimée pour autant de l'article L. 222-1 B du code de l'environnement.

III. La position de la commission

La commission approuve le principe de l'adoption d'une loi dans les domaines du climat et de l'énergie tous les cinq ans, tel qu'il a été introduit à l'Assemblée nationale.

Elle observe que le dispositif, qui modifie les modalités de détermination des objectifs de la politique énergétique nationale, révisés par l'article 1^{er} du projet de loi, présente un lien avec ce dernier.

Elle relève que ce type de disposition n'est pas tout à fait inédit puisqu'une des lois « *de bioéthique* »¹ du 29 juillet 1994 intègre le principe de sa révision tous les cinq ans ; toutefois, elle estime que **l'introduction d'une telle loi quinquennale appellerait, en toute logique, une réforme de nature constitutionnelle et sa déclinaison dans une loi organique**, le législateur ordinaire pouvant difficilement se contraindre lui-même.

Pour autant, soucieuse de saisir chaque occasion de renforcer le rôle du Parlement dans le pilotage de la transition énergétique, **la commission a adopté huit amendements**, proposés par le rapporteur, **confortant le dispositif issu des travaux de l'Assemblée nationale**.

Tout d'abord, **le premier amendement (COM-125) inscrit la loi dans le code de l'énergie**, dans un souci de clarté et d'intelligibilité du droit.

Il prévoit une meilleure articulation entre cette loi et les autres outils de planification existants (programmation pluriannuelle de l'énergie, stratégie nationale bas-carbone, budgets carbone) : la loi déterminerait les objectifs et les priorités d'action et ces autres instruments – devant être compatibles avec elle – en définiraient les modalités d'action.

¹ Article 21 de la loi n° 94-654 du 29 juillet 1994 relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal.

Une exigence de compatibilité est également appliquée aux :

– **nouveaux indicateurs** dont la création est envisagée par le présent projet de loi : le « *budget carbone relatif au transport international* » (article 1^{er} bis B) et l'« *empreinte carbone de la France* » (article 1^{er} sexies) ;

– **documents de planification** issus du droit européen : le « *plan national intégré énergie-climat* », la « *stratégie de long terme* »¹ et la « *stratégie de rénovation à long terme pour soutenir la rénovation du parc national de bâtiment* ».

Dans le même temps, **l'amendement clarifie le calendrier de mise en œuvre de la loi**, qui était impraticable² ; à cette fin, il prévoit que l'adoption de la loi interviendrait « *avant le 1^{er} janvier 2023* », ce qui laisserait suffisamment de temps pour permettre les révisions de la PPE et de la stratégie bas-carbone et du plan national intégré énergie-climat, pour 2024, ainsi que de la stratégie à long terme, pour 2025.

Le dispositif ainsi modifié est donc crédible au regard des pratiques administratives et des engagements européens de la France.

Dans l'hypothèse où l'un de ces outils devait faire l'objet d'un débat public – comme cela a été le cas pour le projet de PPE –, **il est précisé que ce débat interviendra après la publication de la loi**, de manière à ce que la détermination des grands objectifs à l'occasion du débat parlementaire constitue le point de départ du processus d'ensemble.

Par ailleurs, il est prévu que le rapport sur le financement de la transition écologique annexé au projet de loi de finances initiale de l'année, comprenne **un état évaluatif du coût des moyens de l'État et de ses établissements publics qui serait nécessaire à la mise en œuvre des objectifs définis par la loi**, complétant ainsi utilement l'information financière mise à la disposition des parlementaires.

Par quatre autres amendements, **la commission a étendu le champ de la loi quinquennale aux :**

– **objectifs de rénovation énergétique dans le secteur du bâtiment**, pour deux périodes successives de cinq ans (COM-132) ;

– **objectifs permettant de parvenir ou de maintenir l'autonomie énergétique dans les départements d'outre-mer** (COM-133) ;

¹ En ce qui concerne la stratégie de long terme dont la notification à la Commission européenne est requise au regard du droit européen, on relèvera que le Gouvernement n'exclut pas de la présenter dans le cadre de la stratégie nationale bas-carbone, selon les informations communiquées au rapporteur ; elle pourrait donc ne pas constituer un document distinct.

² En effet, le a) du 2^o du III du présent article prévoyait que la stratégie bas-carbone soit publiée dans les douze mois suivant la publication de la loi, ce qui pouvait entrer en contradiction avec l'article L. 222-1 C du code de l'environnement, qui dispose qu'elle est révisée au plus tard le 1^{er} juillet de la dixième année précédant le début du nouveau budget carbone à déterminer (soit le 1^{er} juillet 2014 pour la période 2034-2038).

- **objectifs de développement des énergies renouvelables pour le carburant**, pour deux périodes successives de cinq ans (COM-131¹) ;

- **niveau des obligations d'économies d'énergie**, prévues dans le cadre des « *certificats d'économies d'énergie* » (CEE) (COM-130).

Ces objectifs, dont les trois premiers figurent à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, n'avaient pas été intégrés par l'Assemblée nationale.

Enfin, outre une modification rédactionnelle², **les autres amendements ont expurgé la loi quinquennale de dispositions dont le maintien poserait une difficulté juridique :**

- d'une part, il n'est pas souhaitable de limiter les objectifs que le législateur pourrait fixer en matière de réduction des émissions de GES aux seuls « *objectifs intermédiaires* », une loi pouvant toujours être modifiée par une autre ; au surplus, cette disposition reviendrait à exclure l'hypothèse que le législateur révisé à la hausse l'objectif général « *neutralité carbone* » d'ici 2050, institué par l'article 1^{er} (COM-126) ;

- d'autre part, la référence à « *l'empreinte carbone de la France* » ne peut pas être conservée, puisque l'article 1^{er} *sexies* prévoit qu'elle est fixée, non par la loi, mais par décret (COM-127) ;

- il en va de même pour la définition des objectifs de réduction de GES « *par secteur d'activité* », dans la mesure où l'article 1 *bis* A renvoie cette répartition à la stratégie bas-carbone, elle aussi fixée par décret (COM-129).

En somme, **les amendements adoptés par la commission ont pour finalité de permettre une véritable « inversion de la hiérarchie des normes », dans les domaines de l'énergie et du climat**, qui restaurerait pleinement le rôle du législateur par rapport au pouvoir réglementaire.

La commission a adopté l'article 1^{er} bis A ainsi modifié.

¹ Identique à l'amendement COM-220 présenté par la rapporteure pour avis pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

² Consistant à reprendre la terminologie exacte des consommations d'énergie « primaire », « finale » ou « brute », telle qu'elle figure actuellement à l'article L. 100-4 du code de l'énergie (COM-128).

Article 1^{er} bis B
(article L. 222-1 B du code de l'environnement)

Création d'un budget carbone relatif au transport international

Objet : cet article tend à instituer un budget carbone portant sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) générées par les liaisons de transport international au départ et à destination de la France.

I. Le droit en vigueur

A. Inscrits à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement¹, les « *budgets carbone* » constituent des **plafonds nationaux d'émissions de GES**, définis par voie réglementaire tous les cinq ans.

Ces budgets sont répartis par le décret instituant la stratégie bas-carbone (II de l'article L. 222-1 B du même code) :

- par grands secteurs, « *notamment pour lesquels la France a pris des engagements européens ou internationaux* » ;
- par catégories de GES, « *lorsque les enjeux le justifient* » ;
- en « *tranches indicatives* » d'émissions annuelles.

Ils ont une incidence majeure sur l'action des pouvoirs publics dans les domaines du climat et de l'énergie, puisque ce sont eux qui définissent la **trajectoire** pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de GES (1^o du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie).

En outre, ils sont pris en compte dans les **outils de pilotage** existants dans ces domaines : la stratégie bas-carbone définit ainsi des orientations et des dispositions « *pour [les] respecter* », tandis que la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) doit être « *compatible* » avec eux et cette stratégie (article L. 141-1 du code de l'énergie).

B. Tel qu'il est actuellement défini, le **périmètre** des budgets carbone ne prend pas en compte les émissions de GES liées au transport international.

En effet, la comptabilité carbone se fonde sur les émissions que « *la France notifie à la Commission européenne et dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies* », c'est-à-dire le **périmètre du Protocole de Kyoto**, qui exclut les émissions liées aux « *liaisons internationales et maritimes* » (II de l'article D. 222-1 A du code de l'environnement).

Pour autant, d'autres dispositions sont applicables à ces secteurs à l'échelle internationale.

¹ Dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article 173).

S'agissant du **transport aérien**, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)¹ a adopté une résolution en octobre 2016 visant à mettre en place un « *mécanisme mondial de compensation du carbone* »², entre 2021 et 2035³ ; dans ce contexte, l'Union européenne⁴ a maintenu le ciblage du système européen d'échange de quotas sur les seuls vols aériens internes jusqu'en 2023.

En outre, dans le domaine du **transport maritime**, une « *stratégie initiale pour la réduction des émissions de GES provenant des navires* » a été adoptée en avril 2018 par l'Organisation Maritime Internationale (OMI)⁵, dont l'un des objectifs est de réduire de 50 % le volume total annuel des émissions de GES des transports maritimes internationaux d'ici 2050⁶.

II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En séance publique, les députés ont adopté un amendement présenté par M. Potier et plusieurs de ses collègues tendant à prévoir l'institution par décret de « *budgets carbone indicatifs* » pour « *les émissions de gaz à effet de serre liées au transport international* ».

III. La position de la commission

La commission estime utile de renforcer la connaissance du niveau des émissions de GES induites par les liaisons internationales.

Elle constate que le dispositif introduit par l'Assemblée nationale est en lien avec le projet de loi, puisqu'il concourt à l'atteinte de l'objectif de « *neutralité carbone* » introduit à l'article 1^{er}.

Cependant, elle considère que **le champ du dispositif adopté par l'Assemblée nationale**, dont l'objet se borne à évoquer « *le transport international* », **manque de précision pour pouvoir être appliqué**.

¹ OACI, *Rapport A29-WP/350 du Comité exécutif sur le point d'ordre du jour*, 2016, p. 10.

² Également appelé « *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation* » (CORSIA).

³ Avec des phases pilote (2021-2023), volontaire (2024-2027) et de conformité (2027-2035).

⁴ *Rapport de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement du marché européen du carbone*, 2018, p. 14.

⁵ Le communiqué de presse de l'OMI est disponible ci-après :

<http://www.imo.org/fr/MediaCentre/PressBriefings/Pages/06GHGinitialstrategy.aspx>

⁶ Par rapport à 2018.

Aussi a-t-elle adopté un amendement (COM-134), présenté par le rapporteur, visant à sécuriser le dispositif :

- en précisant que **les émissions concernées sont celles liées aux liaisons de transport international au départ et à destination de la France et non comptabilisées dans les budgets carbone¹ ;**

- **en prévoyant une application aux stratégies bas-carbone publiées après le 31 décembre 2022**, pour éviter d'interférer avec celle en cours de révision.

Par ailleurs, le dispositif ainsi modifié fait explicitement référence aux budgets carbone prévus à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement, de manière à éviter tout risque de double décompte.

La commission a adopté l'article 1^{er} bis B ainsi modifié.

Article 1^{er} bis
(article L. 141-1 du code de l'énergie)

**Modification de la présentation
de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**

Objet : cet article tend à joindre à la PPE une « *synthèse pédagogique accessible au public* ».

I. Le droit en vigueur

A. L'article L. 141-1 du code de l'énergie² dispose que **la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**, fixée par décret, établit les « *priorités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental³* ».

Elle concourt à la mise en œuvre des objectifs – généraux, fiscaux ou encore quantifiés – de la politique énergétique nationale, tels que définis par le législateur.

¹ Ce qui recouvre les liaisons aériennes, maritimes et fluviales internationales non prises en compte dans le périmètre du Protocole de Kyoto.

² Tel qu'il résulte de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article 176).

³ La Corse, la Guadeloupe, la Guyane, Mayotte, La Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna font chacun l'objet d'une programmation pluriannuelle de l'énergie distincte (article L. 141-5 du code de l'énergie).

Cette programmation doit être compatible avec les objectifs de réductions de gaz à effet de serre (GES), fixés par voie réglementaire dans les budgets carbone et la stratégie bas-carbone.

B. Le **contenu** de la PPE comprend plusieurs éléments (articles L. 141-2 et L. 141-3 du code de l'énergie).

D'une part, la PPE est déclinée en **sept volets thématiques**¹, auxquels s'ajoute un volet sur les charges de gestion du service public de l'électricité.

D'autre part, la PPE détermine des **objectifs quantitatifs** – par filière industrielle voire par zone géographique –, sur deux périodes successives de cinq ans, ainsi que « *l'enveloppe maximale des ressources publiques de l'État et de ses établissements publics mobilisées pour les atteindre* ».

C. En ce qui concerne les **modalités de mise en œuvre** de la PPE, on relèvera qu'elles ne comprennent aucune exigence d'association ou de restitution qui permettraient d'intégrer le « *grand public* ».

Seules sont prévues, à l'article L. 141-4 du code de l'énergie, la consultation de plusieurs instances², ainsi que la présentation de la PPE devant le Parlement « *une fois approuvée* ».

II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

A. En commission, les députés ont adopté un amendement présenté par M. Duvergé et plusieurs de ses collègues prévoyant que la PPE fasse l'objet d'une « *présentation synthétique accessible au public* », les auteurs de cet amendement ayant fait valoir dans son objet que le document actuel étant « *bien trop long et complexe pour être lu et compris* ».

B. En séance publique, les députés ont adopté un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur pour la commission des affaires économiques.

III. La position de la commission

La **commission partage le constat formulé par les auteurs de l'amendement quant à la complexité de la PPE**, tout en relevant qu'une part de cette complexité est sans doute indépassable, eu égard au caractère très technique de la matière.

¹ Ces volets portent sur : la sécurité d'approvisionnement ; l'amélioration de l'efficacité énergétique et la baisse de la consommation d'énergie primaire ; le développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération ; le développement des réseaux, du stockage, de la transformation des énergies, du pilotage de la demande d'énergie, des réseaux intelligents, de l'autoproduction ; la préservation du pouvoir d'achat des consommateurs et de la compétitivité des entreprises ; l'évaluation des besoins de compétences professionnelles.

² Du Conseil national de la transition écologique, du comité d'experts pour la transition énergétique – dont la suppression est prévue par l'article 2 du projet de loi – et du comité du système de distribution de l'électricité.

Elle observe que le dispositif introduit par l'Assemblée nationale présente un lien avec le projet de loi, dans la mesure où la PPE décline les objectifs de la politique nationale, révisés par l'article 1^{er}.

Si l'élaboration d'une « *synthèse pédagogique* » relève avant tout de la pratique administrative¹, **la commission ne peut que soutenir le dispositif proposé, qui est de nature à favoriser la connaissance de ces objectifs auprès du grand public, dans une légitime préoccupation démocratique.**

La commission a adopté l'article 1^{er} bis sans modification.

Article 1^{er} ter
(article L. 141-2 du code de l'énergie)

**Modification d'un volet
de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**

Objet : cet article tend à prévoir une quantification des gisements d'énergie renouvelables valorisables dans le cadre du volet de la PPE portant sur le développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération.

I. Le droit en vigueur

A. L'article L. 141-2 du code de l'énergie² définit les différents **volets** contenus dans la PPE.

Certains volets ont trait à **l'évolution du mix énergétique**, comme ceux relatifs :

- à l'amélioration de l'efficacité énergétique et à la baisse de la consommation d'énergie primaire (2°) ;
- au développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération (3°).

¹ Dans le cadre de la révision de la PPE, le ministère chargé de la Transition écologique et solidaire a ainsi publié une synthèse de ce projet (de 38 pages... contre 368), disponible ci-après :

<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Synth%C3%A8se%20finale%20Projet%20de%20PPE.pdf>

² Dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article 176).

D'autres relèvent de la **régulation de la fourniture et de la distribution de l'énergie**, tels que ceux afférents :

- à la sécurité d'approvisionnement (1°) ;
- au développement équilibré des réseaux, du stockage, de la transformation des énergies et du pilotage de la demande (4°).

Enfin, plusieurs volets concernent les **implications économiques et sociales de l'énergie** en matière :

- de préservation du pouvoir d'achat des consommateurs et la compétitivité des prix de l'énergie (5°) ;
- d'évaluation des besoins de compétences professionnelles dans le domaine de l'énergie et d'adaptation des formations (6°).

B. En Corse, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna, qui font chacun l'objet d'une PPE distincte¹, ces volets présentent des **spécificités** (II de l'article L. 141-5 du code de l'énergie).

À titre d'illustration, la sécurité d'approvisionnement y fait l'objet de deux volets, l'un relatif aux carburants (1°) et l'autre à l'électricité (2°).

Il en est de même du soutien aux énergies renouvelables, partagé entre un volet sur l'énergie stable (4°) et un autre sur l'énergie aléatoire (5°).

C. Au sein de ces documents de planification, le législateur a reconnu une place particulière à la **biomasse**, pour laquelle sont prévus :

- un schéma régional biomasse, en France continentale, élaboré par le président du conseil régional et le préfet de région, fixant des objectifs de développement en tenant compte « *de la quantité, de la nature et de l'accessibilité des ressources disponibles* » (article L. 222-3-1 du même code²).

- un « *plan de développement distinct* », en Corse et dans les collectivités d'Outre-mer susmentionnées, identifiant notamment les gisements valorisables, dans le cadre du volet des PPE relatif aux énergies renouvelables et de récupération mettant en œuvre une énergie stable (4° du II de l'article L. 141-5 du code de l'énergie³).

¹ Dans ces collectivités, à l'exception de la Corse et de Wallis-et-Futuna, la PPE constitue le volet énergie du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE).

² Tel qu'il résulte de l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (article 10).

³ Tel qu'il résulte de l'ordonnance n° 2016-572 du 12 mai 2016 portant extension et adaptation aux îles Wallis-et-Futuna de diverses dispositions du code de l'énergie (article 1).

II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En commission, les députés ont adopté un amendement présenté par M. Duvergé et plusieurs de ses collègues ajoutant **un volet** à ceux de la PPE figurant à l'article L. 141-2 du code de l'énergie **sur** « *la quantification des gisements d'énergies disponibles dans une perspective de neutralité carbone* ».

La seconde phrase du dispositif précise que ce volet « *identifie la capacité de production par région et élabore des schémas régionaux en termes d'utilisation et de production de la biomasse* ».

En séance publique, les députés ont adopté un amendement du Gouvernement supprimant la seconde phrase du dispositif susmentionnée.

III. La position de la commission

La commission juge utile de permettre une meilleure identification des gisements d'énergies renouvelables.

Dans la mesure où le dispositif concerne la PPE, qui met en œuvre les objectifs de la politique énergétique modifiés par l'article 1^{er}, elle constate qu'il présente un lien avec le projet de loi.

Attachée à la simplicité des outils de planification existants, **elle a adopté un amendement (COM-135)**, présenté par le rapporteur, **prévoyant que cette identification** ne fasse pas l'objet d'un volet distinct mais **soit intégrée au volet actuel de la PPE portant sur le développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération** (3^o de l'article L. 141-2 du code de l'énergie).

En outre, **cet amendement est venu préciser que cette identification doit être réalisée par filière et par zone géographique.**

À l'inverse, la référence à la biomasse, un temps mentionné dans le dispositif adopté à l'Assemblée nationale, n'a pas été réintroduite, puisqu'il existe déjà des schémas et plans spécifiques dans ce domaine.

Enfin, l'amendement réserve l'application des modifications apportées par l'article 1^{er ter} aux PPE publiées après le 31 décembre 2022, dans le but de ne pas avoir d'effet sur celle en cours de révision.

<p>La commission a adopté l'article 1^{er ter} ainsi modifié.</p>
--

Article 1^{er} quater
(article L. 311-5-7 [nouveau] du code de l'énergie)

Élargissement du champ et publicité du plan stratégique d'EDF

Objet : cet article introduit à l'Assemblée nationale élargit le champ du plan stratégique d'EDF aux deux périodes de chaque programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), vise explicitement l'évolution du parc de production thermique, associe les commissions des affaires sociales à la présentation du plan et en prévoit la publication.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 311-5-7 dispose que « *tout exploitant produisant plus du tiers de la production nationale d'électricité* » – ce qui ne s'applique de fait qu'à EDF – **établit un plan stratégique qui précise comment il entend respecter** « *les objectifs de sécurité d'approvisionnement et de diversification de la production d'électricité* » fixés dans la première période de la PPE¹.

Pour ce faire, le plan doit proposer, « *si besoin, les évolutions des installations de production d'électricité, en particulier d'origine nucléaire, nécessaires pour atteindre les objectifs* » de cette première période.

La compatibilité du plan stratégique avec la PPE est soumise à l'approbation du ministre qui, en cas de constat d'incompatibilité, demande à EDF d'élaborer un nouveau plan.

La mécanique créée par la loi « transition énergétique » du 17 août 2015² consiste donc à décliner l'objectif des 50 % de nucléaire dans le mix électrique en 2025 dans la PPE qui, elle-même, doit ensuite être déclinée dans le plan stratégique d'EDF.

En outre, l'article L. 311-5-7 prévoit qu'EDF doit en principe **rendre compte chaque année devant les commissions parlementaires** chargées de l'énergie, du développement durable et des finances, de la mise en œuvre de son plan stratégique et de la façon dont il contribue aux objectifs de la PPE.

¹ Chaque PPE se décline en deux périodes de cinq ans – 2019-2023 et 2024-2028 pour la PPE à venir –, hormis la première période de la première PPE qui ne durait que trois ans – 2016-2018 et 2019-2023.

² Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

II. Le texte adopté à l'Assemblée nationale

En commission, les députés ont adopté deux amendements regroupés au sein de cet article 1^{er} *quater* en lien avec l'objectif de diversification du mix électrique présent dans le texte déposé. Le premier amendement, déposé par Mme Pompili :

- prévoit que le plan **respecte les objectifs fixés dans les deux périodes de la PPE**, et non uniquement dans la première, et s'établit donc à **une échelle de temps de dix ans, et non plus de cinq ans** ;

- **cite explicitement les centrales thermiques à flamme** dans les installations dont le plan propose l'évolution, par cohérence avec la fermeture des centrales à charbon au 1^{er} janvier 2022 ;

- en cas d'incompatibilité avec la PPE du plan présenté, **met en demeure EDF de présenter un nouveau plan stratégique** dans un délai de trois mois, **en permettant au ministre de prononcer les sanctions** prévues à l'article L. 142-31¹ si l'entreprise ne s'est pas conformée à la mise en demeure.

Le second amendement, déposé par le rapporteur, élargit aux **commissions des affaires sociales** et à la façon dont EDF **accompagne les salariés dont l'emploi serait supprimé** du fait de la fermeture d'installations de production d'électricité, « *en particulier d'origine nucléaire* », **le compte rendu annuel** qu'EDF doit faire de sa mise en œuvre devant le Parlement.

En séance publique, les députés ont adopté un amendement de Mme Batho prévoyant qu'EDF devra publier son plan stratégique, en complément de l'information annuelle devant le Parlement.

III. La position de la commission

En tant que premier exploitant d'installations de production d'électricité et exploitant exclusif du parc nucléaire, **l'entreprise EDF a une responsabilité particulière et éminente** dans l'atteinte des objectifs de la politique énergétique de la Nation **qui justifie qu'elle rende compte régulièrement de sa stratégie aux pouvoirs publics**.

La commission a précisé certaines modalités de cette information :

- pour concilier la meilleure information du public et la protection du secret industriel et commercial, l'amendement **COM-136** du rapporteur précise que le plan stratégique sera publié à **l'exclusion des données industrielles et commerciales sensibles** qu'il comporte ;

¹ Sanction pécuniaire ou retrait ou suspension, pour une durée n'excédant pas un an, de l'autorisation d'exploiter une installation de production ou de l'autorisation de fourniture dont l'intéressé est titulaire.

- pour renforcer l'effectivité de cette obligation d'information, le même amendement ajoute un **déla** de deux mois pour cette publication après approbation par l'autorité administrative de la compatibilité du plan avec les objectifs de la PPE ;

- les amendements identiques **COM-137** du rapporteur et **COM-221** de la rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable **intègrent au plan stratégique la question des dispositifs d'accompagnement** que l'entreprise met en place, le cas échéant, pour les salariés concernés par la fermeture d'installations de production en raison de l'abaissement de la part du nucléaire dans le mix électrique ou du plafonnement des émissions de gaz à effet de serre prévu à l'article 3, qui conduira mécaniquement à la fermeture de centrales au charbon.

La commission a adopté l'article 1^{er} *quater* ainsi modifié.

Article 1^{er} quinquies
(article L. 131-3 du code de l'environnement)

Inscription de la lutte contre le changement climatique dans les missions de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

Objet : cet article inscrit la lutte contre le changement climatique dans les missions de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

Le présent article a fait l'objet d'une délégation au fond de votre commission à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

La position de la commission

Lors de sa réunion, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a retenu l'amendement **COM-222** pour ajouter l'adaptation au changement climatique parmi les missions de l'Ademe.

La commission a adopté l'article 1^{er} *quinquies* ainsi modifié.

Article 1^{er} sexies
(article L. 222-1 B du code de l'environnement)

Création d'un indicateur portant sur « l'empreinte carbone »

Objet : cet article tend à instituer un indicateur afférent à « l'empreinte carbone de la France ».

I. Le droit en vigueur

A. Codifiée à l'article L. 222-1 B du code de l'environnement¹, la **stratégie bas-carbone** définit « *la marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre* ».

À cette fin, la stratégie répartit les budgets carbone, soit les plafonds nationaux d'émissions de GES, « *par grands secteurs* » ainsi que par « *catégories de gaz à effet de serre lorsque les enjeux le justifient* ».

Cette stratégie décrit les orientations et les dispositions – d'ordre sectoriel ou transversal – nécessaires au respect de ces plafonds, et comprend des orientations sur le contenu en émissions de GES des importations, des exportations et du solde commercial.

B. La **portée** de la stratégie bas-carbone n'est pas négligeable sur un plan juridique et financier.

Tout d'abord, l'article précité prévoit que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics « ***prennent en compte*** » cette stratégie dans leurs « *documents de planification et de programmation qui ont des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre* ».

Dans le même ordre d'idées, les objectifs et les orientations du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SDRADDET) sont « ***compatibles*** » avec cette stratégie (article L. 4251-2 du code général des collectivités territoriales), tandis que les documents de planification locaux² « ***prennent en compte*** » les objectifs du SRADDET et « ***sont compatibles*** » avec les règles générales de son fascicule (article L. 4251-3 du même code).

Cependant, il faut relever que la notion de « *prise en compte* » est assez souple en droit administratif puisque, selon le Conseil d'État, elle impose de ne pas « *s'écarter des orientations fondamentales [...] sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'opération envisagée et dans la mesure où cet intérêt le justifie* »³.

¹ Tel qu'il résulte de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article 173).

² En l'espèce, les schémas de cohérence territoriale (SCOT) ou, à défaut, les plans locaux d'urbanisme (PLU), les cartes communales, les plans de déplacements urbains (PDU), les plans climat-air-énergie territoriaux (PCET) et les chartes des parcs naturels régionaux.

³ Conseil d'État, 6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies, arrêt n° 311443, 17 mars 2010.

En somme, cette notion vise simplement à garantir « *que deux normes d'origine différente ne s'ignorent pas, afin d'assurer la cohérence de l'ensemble, sans pour autant imposer une coordination trop stricte* »¹ : la valeur prescriptive de la stratégie bas-carbone directement (ou *via* les SRADDET) sur les documents de planification existe donc bel et bien mais dans certaines limites.

Sur un plan financier, cette stratégie est également susceptible de produire des effets, dans la mesure où l'article L.222-1 B du code de l'environnement dispose que « *dans le cadre de la stratégie bas-carbone, le niveau de soutien financier des projets publics intègre, systématiquement et parmi d'autres critères, le critère de contribution à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.* »

II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En commission, les députés ont adopté un amendement présenté par le rapporteur pour la commission des affaires économiques tendant à **intégrer la notion d'« empreinte carbone de la France » à la stratégie nationale bas-carbone.**

Cet indicateur serait défini comme les émissions de GES « *liées à la consommation de biens et services, calculées en ajoutant aux émissions territoriales nationales celles engendrées par la production et le transport de biens et de services importés et en soustrayant celles engendrées par la production de biens et de services exportés* ».

À compter du 1^{er} janvier 2022, la stratégie bas-carbone devrait ainsi définir des objectifs en termes d'« *empreinte carbone* », pour chacune des périodes de cinq ans des budgets carbone.

III. La position de la commission

La commission juge intéressante l'institution d'un indicateur tel que l'« *empreinte carbone* », qui permet d'élargir le suivi des émissions de GES aux importations et d'apprécier ainsi l'impact global de la consommation nationale en termes d'émissions.

Elle constate que le dispositif introduit par l'Assemblée nationale est en lien avec le projet de loi, participant pleinement de l'atteinte de l'objectif de « *neutralité carbone* » visé par l'article 1^{er}.

Toutefois, **elle est réservée sur le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, dont la méthodologie paraît insuffisamment consolidée.**

¹ Rapport d'information n° 174 fait au nom de la commission des lois sur le projet portant nouvelle organisation territoriale de la République par MM. Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck, 10 décembre 2014, page 94.

Ce constat avait d'ailleurs été fait en ces termes par le rapporteur pour la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale lui-même : « *Les méthodologies de calcul complexes étant encore loin d'être stabilisées, le nouvel article prévoit l'introduction d'objectifs de réduction de l'empreinte carbone à partir de la prochaine SNBC, soit en 2022.* »¹

Dans la mesure où la stratégie bas-carbone est susceptible de produire des effets juridiques et financiers, comme exposé précédemment, il serait malvenu d'y faire figurer la notion encore mal définie d'« *empreinte carbone* », dont on ne peut pas totalement exclure qu'elle puisse avoir une incidence déstabilisatrice sur les documents de planification et les projets publics.

Même s'il est naturellement limité, **ce risque justifie de conférer un caractère « indicatif » à la notion d'« empreinte carbone »**, ainsi que le prévoit l'amendement adopté par la commission, à l'initiative du rapporteur.

En outre, cet amendement permet de mentionner les budgets carbone, prévus à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement dans le corps du dispositif, de manière à ce que l'ensemble des indicateurs constituant la « *comptabilité carbone* » s'articulent harmonieusement.

La commission a adopté l'article 1^{er} *sexies* ainsi modifié.

Article 1^{er} octies

Rapport remis par le Gouvernement sur les incidences positives et négatives du projet de loi de finances sur le réchauffement climatique

Objet : cet article prévoit que le Gouvernement remet un rapport sur les incidences positives et négatives du projet de loi de finances sur le réchauffement climatique.

Le présent article a fait l'objet d'une délégation au fond de votre commission à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

¹ Rapport d'information n°2063 fait au nom de la commission des Affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'énergie et au climat par M. Anthony Cellier, 20 juin 2019, p. 22.

La position de la commission

Lors de sa réunion, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a retenu un amendement **COM-239** qui élargit le champ du rapport aux incidences du projet de loi de finances sur l'atteinte des objectifs de développement durable (ODD) et un amendement **COM-223** qui précise que l'avis du Haut Conseil sur ce rapport porte notamment sur la méthodologie employée.

La commission a adopté l'article 1^{er} octies ainsi modifié.

Article 2

(chapitre II du titre III du livre I^{er} du code de l'environnement, articles L. 222-1 D du code de l'environnement et titre IV du livre I^{er} du code de l'énergie)

Inscription dans la loi de la création du Haut Conseil pour le climat

Objet : cet article inscrit dans la loi la création du Haut Conseil pour le climat.

Le présent article a fait l'objet d'une délégation au fond de votre commission à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

La position de la commission

Lors de sa réunion, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a retenu dix amendements **COM-224, COM-225, COM-226, COM-227, COM-228, COM-229, COM-230, COM-231, COM-232 et COM-233** pour clarifier les modalités d'action et de saisine du Haut Conseil.

La commission a adopté l'article 2 ainsi modifié.

Article 2 bis

(article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales)

Prise en compte des avis du Haut Conseil pour le climat par les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet)

Objet : cet article prévoit la prise en compte des avis du Haut Conseil pour le climat pour la définition des objectifs énergétiques et environnementaux dans les Sraddet.

Le présent article a fait l'objet d'une délégation au fond de votre commission à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

La position de la commission

Lors de sa réunion, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable n'a pas retenu d'amendement.

La commission a adopté l'article 2 *bis* sans modification.

Article 3

(article L. 311-5-3 du code de l'énergie)

Fermeture des dernières centrales électriques au charbon

Objet : en instaurant un plafond d'émissions de gaz à effet de serre pour les installations existantes de production d'électricité à partir de combustibles fossiles à compter du 1^{er} janvier 2022, cet article donne une base législative à la fermeture des quatre dernières centrales au charbon à cette date.

I. Le droit en vigueur

Depuis la loi « Transition énergétique » d'août 2015¹, l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité émettant des gaz à effet de serre peut, en vertu de l'article L. 311-5-3 du code de l'énergie, « *restreindre le nombre maximal d'heures de fonctionnement par an, afin de respecter les valeurs limites d'émissions fixées par voie réglementaire* ».

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, art. 187.

En l'état, ces dispositions **ne trouvent cependant à s'appliquer qu'aux nouvelles installations et non aux installations existantes** ayant obtenu, préalablement à cette loi, une autorisation d'exploiter qui reste valable sans limitation de durée, sauf changement important de l'installation.

Plus d'une trentaine de tranches thermiques à flamme produisent aujourd'hui de l'électricité en France métropolitaine, dont :

- **les cinq dernières tranches au charbon** réparties sur quatre sites et situées à Cordemais (deux tranches de 580 MW, soit 1 160 MW, exploitées par EDF), au Havre (580 MW, EDF), à Saint-Avold (595 MW, propriété d'Uniper) et à Gardanne (595 MW, Uniper), soit près de 3 GW au total et 2,3 % du parc installé¹ ; selon l'étude d'impact, ces sites représentent **670 emplois directs et 740 emplois indirects** ;

- **des turbines à combustion fonctionnant au fioul domestique**² propriétés d'EDF, pour un total d'environ 3,4 GW de puissance installée et 2,6 % du parc ;

- **des cycles combinés à gaz** appartenant à Engie, EDF, Direct énergie, Celest et Uniper, pour environ 12,1 GW de puissance installée et 9,2 % du parc.

Même si leur coût marginal est élevé du fait du coût de leur combustible, ces moyens thermiques **permettent d'assurer la sécurité de l'approvisionnement électrique** en fournissant une production en semi-base ou en pointe, complémentaire du nucléaire et des énergies renouvelables. En 2018, les installations thermiques ont ainsi couvert en période hivernale **jusqu'à 17 % de la consommation totale**³.

Selon l'étude d'impact, ces installations « *contribuent pour environ 10 % à la production d'électricité, mais pour 95 % des émissions du secteur* », avec un facteur de 1 à 20 environ pour le charbon entre les parts prises dans la production et dans les émissions du secteur, et de 1 à 7 pour le fioul et le gaz :

Contribution à la production d'électricité et aux émissions du secteur

Combustible	Part dans la production d'électricité	Part dans les émissions du secteur de la production électrique
Charbon	1,8 %	35 %
Fioul	0,7 %	4,7 %
Gaz	7,7 %	55 %

Source : RTE, bilan électrique 2017, cité dans l'étude d'impact

¹ Source : RTE, bilan électrique 2018, de même que pour les puissances installées et parts des autres moyens de production thermiques.

² Y compris des turbines bi-combustibles fonctionnent au fioul ou au gaz.

³ Source : RTE, bilan électrique 2018.

Si la production électrique française est largement décarbonée grâce au nucléaire – 71,7 % du mix électrique en 2018 – et aux énergies renouvelables – 12,5 % pour l’hydroélectricité, 5,1 % pour l’éolien, 1,9 % pour le solaire et 1,8 % pour les bioénergies¹ –, **les énergies fossiles représentaient encore 64 % du mix électrique au niveau mondial en 2017, dont 38 % pour le charbon** qui avait même vu sa part dans la production d’électricité croître de 3 % sur un an et sa consommation de 1 % sur la même période², contribuant à **environ 45 % des émissions mondiales de CO₂**.

Au-delà de la production électrique, **le charbon alimente encore plus d’une centaine de sites industriels en France et environ 20 000 foyers**, principalement situés dans les Hauts-de-France, se chauffent encore au charbon.

II. Le projet de loi initial

Pour limiter les émissions de gaz à effet de serre de la production d’électricité française, le Gouvernement a confirmé dans le plan Climat de juillet 2017 son intention de **fermer les quatre dernières centrales électriques au charbon d’ici à 2022**.

Pour traduire cet engagement dans la loi, le I du présent article complète l’article L. 311-5-3 du code de l’énergie pour permettre à l’autorité administrative de **fixer un plafond d’émissions annuel applicable à compter du 1^{er} janvier 2022** pour les centrales électriques « *émettant plus de 0,550 tonnes d’équivalents dioxyde de carbone par mégawattheure* ».

Sur la base de ce seul critère, qui est du reste celui retenu par le droit européen pour limiter l’accès aux subventions et au marché de capacité des centrales les plus émettrices, **le plafonnement trouverait donc à s’appliquer**, au vu de leurs niveaux d’émissions respectifs, **à l’ensemble des centrales thermiques à flamme à l’exception des centrales à cycles combiné gaz**. Selon RTE, les centrales au charbon émettent en effet 0,986 tonnes/MWh, les centrales au fioul 0,777 tonnes/MWh, les turbines à combustion gaz et les autres groupes gaz entre 0,486 et 0,583 tonnes/MWh, selon leur ancienneté, et les cycles combinés gaz 0,352 tonnes/MWh.

Même s’il ne figure pas dans la loi, **le niveau du plafonnement envisagé par le Gouvernement** – 0,7 kilotonnes d’équivalents CO₂ émis annuellement par MW de puissance installée, selon l’étude d’impact – **aura en réalité « un effet spécifique et immédiat »³ sur les centrales au charbon, en les contraignant à la fermeture dès le 1^{er} janvier 2022** dès lors qu’un tel plafond restreindrait leur nombre d’heures annuel de fonctionnement (700 heures à pleine puissance) bien en-deçà du seuil requis pour assurer leur rentabilité (3 500 à 4 000 heures de fonctionnement par an).

¹ Source : RTE, bilan électrique 2018. Pour cette même année, le charbon comptait pour 1,1 % du mix, le fioul pour 0,4 % et le gaz pour 5,7 %.

² Sources : Agence internationale de l’énergie, *Global Energy & CO₂ Status Report ; Coal 2018, Analysis and forecasts to 2023*.

³ Selon l’expression du Conseil d’État, dans son avis sur le projet de loi.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a jugé que **l'atteinte ainsi portée à des situations légalement acquises¹ est justifiée par l'objectif d'intérêt général** poursuivi par la mesure, soit la réduction des émissions de gaz à effet de serre, tout en rappelant qu'il appartient au Gouvernement de **s'assurer que l'arrêt des centrales à charbon ne compromet pas la sécurité d'approvisionnement** telle qu'elle figure parmi les objectifs de la politique énergétique définis à l'article L. 100-1.

À cet égard, le Gouvernement indique dans l'étude d'impact que **le plafond envisagé est compatible** avec les quelques dizaines d'heures de fonctionnement par an (250 heures au maximum) de la centrale de Cordemais qui pourraient être nécessaires en période hivernale, selon l'analyse de RTE, **pour assurer la sécurité d'alimentation du Grand ouest** dans la situation la plus dégradée, intégrant des retards significatifs dans la mise en service de certains moyens².

S'agissant du délai de mise en œuvre de la mesure, le Conseil d'État a rappelé qu'au vu de l'atteinte portée aux exploitants, *« un délai suffisant entre l'adoption du texte et sa date d'entrée en vigueur »*, dont il n'a pas fixé la quotité, doit être prévu *« pour garantir la sécurité juridique des exploitants »*. Selon le Conseil, ce délai *« doit tenir compte des mesures techniques préparatoires à l'arrêt des centrales et, surtout, du temps nécessaire à la prise de mesures de toute nature concernant les personnels des centrales »*.

Ce second point est abordé au II du présent article **qui habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance** dans un délai de six mois **pour mettre en place « un accompagnement spécifique »** :

- d'une part, **des salariés des exploitants** *« affectés »* aux installations et *« dont l'emploi serait supprimé du fait de la fermeture de ces installations »* résultant du plafonnement ;

- d'autre part, **des salariés des sous-traitants** *« dont l'emploi serait supprimé du fait de la fin d'activité »* des mêmes installations.

Si le dispositif de l'article 3 se limite à indiquer que *« ces mesures viseront notamment à favoriser le reclassement des salariés sur un emploi durable »*, l'étude d'impact, dont les termes n'engagent toutefois pas le Gouvernement, apporte quelques précisions sur les dispositions envisagées. Outre **l'extension possible du délai légal** du plan de sauvegarde pour l'emploi et l'engagement pris d'une **concertation avec les parties prenantes**, plusieurs dispositifs pourraient être financés : **abondement complémentaire au congé de reclassement** pour porter l'allocation au-delà des 65 % de droit commun, **primes de reclassement ou compléments temporaires de**

¹ Les centrales concernées ayant été régulièrement autorisées, sans limite de durée, et ayant fait l'objet d'investissements leur permettant de fonctionner au-delà de 2022.

² EPR de Flamanville, centrale de Landivisiau ou interconnexion Eleclink ; RTE, Analyses complémentaires sur l'équilibre offre-demande d'électricité en France sur la période 2019-2023, avril 2019.

rémunération, aides à la mobilité géographique et à la formation et cellules de reclassement, y compris par anticipation pour les sous-traitants.

En revanche, le Gouvernement **semble écarter toute hypothèse d'indemnisation des exploitants** en considérant que « *ces quatre centrales sont déjà déficitaires (...) et que les exploitants pourraient décider d'arrêter l'exploitation de ces centrales même en l'absence de plafonnement de leur production* ».

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En commission, outre deux amendements rédactionnels ou de cohérence juridique du rapporteur, les députés ont adopté :

- deux amendements identiques du rapporteur et de M. Zulesi renvoyant à un décret le soin de définir les modalités de calcul des émissions pour l'atteinte du seuil des 0,550 tonnes d'équivalents CO₂, la nature des combustibles comptabilisés et le plafond d'émissions retenu ; alors que le texte initial ne prévoyait qu'un traitement spécifique des installations de cogénération¹, la rédaction adoptée **permet d'adapter le plafonnement à d'autres types d'installations telles que celles utilisant les gaz dits de récupération de l'industrie**, qui sont des gaz fatals issus d'un processus industriel. Sans une telle adaptation, ces gaz ne seraient plus valorisés pour produire de l'électricité, mais torchés, en augmentant d'autant les émissions de gaz à effet de serre ;

- deux amendements identiques de M. Dive et plusieurs de ses collègues et du groupe La République en Marche pour **élargir l'accompagnement spécifique des salariés** des exploitants à tous ceux d'entre eux dont l'emploi sera supprimé, **qu'ils soient affectés ou non aux installations** ; la suppression de ce critère d'affectation, du reste non exigé pour les salariés des sous-traitants, **permettra d'assurer un traitement équitable de tous les salariés placés dans la même situation** du fait de la fermeture des centrales, qu'ils travaillent sur site ou pour la centrale, par exemple dans des fonctions support appelées, elles-aussi, à disparaître ;

- un amendement du rapporteur pour **viser « l'ensemble de la chaîne de sous-traitance »** plutôt que « *les entreprises sous-traitantes* » : si cette précision est largement superfétatoire, elle a au moins **le mérite de rassurer** ceux des salariés des sous-traitants de rang 2 et suivants, qui pouvaient craindre, dans la rédaction antérieure, de n'être pas concernés par la mesure ;

¹ En précisant que les émissions à comptabiliser étaient celles résultant de la somme des productions d'électricité et de chaleur.

- deux amendements identiques de Mme Petel et M. Dive et plusieurs de leurs collègues, de portée essentiellement rédactionnelle, pour prévoir que **les mesures d'accompagnement « favoriseront »** plutôt qu'elles ne « visent à favoriser » **le reclassement** et trois amendements identiques de Mme Petel et plusieurs de ses collègues, du groupe La République en Marche et de la commission du développement durable pour préciser que ce reclassement devra avoir lieu « *en priorité dans le bassin d'emploi concerné* » ;

- un amendement du rapporteur pour prévoir « *des dispositifs de formation adéquats facilitant la mise en œuvre des projets professionnels* » des salariés et un amendement du groupe La République en Marche pour indiquer que l'ordonnance devra aussi **préciser les modalités de financement** de cet accompagnement ;

- enfin, un amendement du rapporteur **demandant au Gouvernement de présenter la mise en œuvre de cet accompagnement**, un an après la parution de l'ordonnance, devant les commissions parlementaires compétentes.

En séance publique, seuls quatre amendements rédactionnels du rapporteur ont été adoptés.

IV. La position de la commission

La fermeture des quatre dernières centrales au charbon est justifiée par la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre de la production électrique **en priorisant l'arrêt des moyens de production les plus polluants**.

Les moyens de production thermiques étant essentiels pour gérer les pointes de consommation, il conviendra que le plafond fixé, comme le Gouvernement s'y est engagé, **permette d'assurer la sécurité d'approvisionnement dans toutes les hypothèses**, y compris les plus dégradées et tout particulièrement dans le Grand Ouest.

À cet égard, il importera de **clarifier rapidement le devenir du projet de conversion à la biomasse de la centrale de Cordemais**, qui pourrait s'intégrer dans un projet industriel plus vaste de production de pellets de bois.

Autre impératif : accompagner les salariés des exploitants et des sous-traitants ainsi que les territoires impactés. Or, si l'article 3 apporte un certain nombre de précisions qui sont essentielles sur le premier point et qui demanderont à être confirmées dans l'ordonnance puis sur le terrain, **des interrogations subsistent sur le contenu des futurs projets de territoire et sur le niveau des engagements de l'État.**

Début juin¹, le Gouvernement a indiqué que ces projets de territoire devraient être finalisés d'ici la fin de l'année 2019 et qu'il serait question de développer « *des projets industriels et de développement nouveaux, qui bénéficieront de l'ingénierie et de financements des services et opérateurs de l'État* ».

La commission déplore cependant qu'**aucune dotation budgétaire spécifique** n'ait été annoncée et rappelle que :

- d'une part, **le Gouvernement s'était opposé à la création d'une ligne budgétaire dédiée** qu'avait proposé la commission dans le cadre de la dernière loi de finances, sur le modèle de la ligne existante pour accompagner la fermeture de la centrale de Fessenheim ;

- d'autre part, le seul mécanisme mis en place² pour compenser les pertes de recettes fiscales induites par ces fermetures organise en réalité **une péréquation horizontale entre collectivités** - un prélèvement sur l'imposition forfaitaire des entreprises de réseau (IFER) des unes étant reversé aux autres.

Pour conforter le dispositif de l'article 3, la commission a adopté :

- un amendement **COM-139** du rapporteur **réaffirmant la responsabilité de l'État** en précisant que c'est bien lui qui devra mettre en place les mesures d'accompagnement spécifique des salariés. La décision de fermer ces centrales étant une décision de l'État justifiée par un motif d'intérêt général, l'accompagnement des salariés relève également de l'État et de la solidarité nationale ;

- deux amendements identiques **COM-72 rect. ter** de Mme Joissains et plusieurs de ses collègues et **COM-140** du rapporteur précisant qu'**il devra être tenu compte**, dans les mesures de reclassement des salariés concernés, **du statut particulier** de certains d'entre eux, par exemple en cherchant à les reclasser, **quand c'est possible** et quand ces derniers le souhaitent, dans des entreprises soumises au même statut.

La commission a adopté l'article 3 ainsi modifié.

¹ Ministère de la transition écologique et solidaire, communiqué de presse du 5 juin 2019.

² Art. 79 de la loi de finances n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Article 3 bis A
(article L. 124-5 du code de l'énergie)

**Modalités d'accès des bénéficiaires du chèque énergie
à leurs données de consommation d'électricité et de gaz**

Objet : cet article introduit à l'Assemblée nationale et amendé par la commission optimise l'accès des bénéficiaires du chèque énergie à leurs données de consommation en prévoyant la mise à disposition soit d'une application dédiée consultable sur un support numérique, soit d'un afficheur déporté, qui restera obligatoire pour les ménages ne disposant pas ou ne maîtrisant pas ces nouveaux outils.

I. Le droit en vigueur

Pour aider les bénéficiaires du chèque énergie à maîtriser leurs consommations, l'article L. 124-5 créé par la loi « Transition énergétique » du 17 août 2015¹ prévoit qu'un afficheur déporté doit être mis à leur disposition gratuitement pour les informer de leur consommation exprimée en euros, et en temps réel pour l'électricité.

En pratique, aucun afficheur déporté n'a à ce jour été installé en raison du coût de la mesure, ce que la commission a dénoncé dans chaque bilan annuel de l'application des lois² ainsi qu'à l'occasion de l'examen d'une proposition de loi visant à lutter contre la précarité énergétique.

Comme rappelé dans le rapport sur l'application de la loi, le Gouvernement a récemment indiqué³ que les coûts du dispositif, qui sont compensés par l'État, étaient « supérieurs à ceux initialement envisagés », que l'élargissement du chèque énergie à 2,2 millions de bénéficiaires supplémentaires, décidé par ailleurs, les augmenterait « sensiblement » et qu'il réfléchissait par conséquent à « des modes de financement du dispositif de nature extrabudgétaire » ; l'utilisation « pour partie » des certificats d'économies d'énergie était ainsi envisagée, ce qui nécessiterait de modifier la loi.

¹ Article 28 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

² Se reporter au commentaire sur l'application de la loi « Transition énergétique » dans le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2019 (rapport d'information n° 542 (2018-2019)) ainsi qu'au rapport n° 537 (2018-2019) sur la proposition de loi visant à instaurer un droit effectif à l'accès à l'énergie et à lutter contre la précarité énergétique.

³ Dans sa réponse à la question écrite n° 09215 de M. Patrick Chaize publiée au Journal officiel du 28 février 2019.

En réponse à la commission, le Gouvernement a ensuite précisé que **l'obligation législative imposée aux fournisseurs pourrait devenir une obligation d'accès aux données en temps réel**, et plus d'affichage en temps réel, qui pourrait être satisfaite par une application sur *smartphone* ou tablette, pour les consommateurs qui en disposent, ou par un afficheur déporté, pour ceux qui n'en ont pas. **La mise à disposition d'un afficheur déporté ne résultant plus d'une obligation réglementaire, elle pourrait alors faire l'objet d'un programme *ad hoc* dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE)¹.**

II. Le texte adopté à l'Assemblée

Introduit en séance publique par un amendement de M. Adam et manifestement inspiré par les réflexions du Gouvernement, cet article 3 *bis* A remplace l'obligation d'« *affichage* » en temps réel pour les consommations d'électricité des bénéficiaires du chèque énergie **par une obligation « d'accéder aux données de consommation » en temps réel** afin, selon l'exposé des motifs, « *d'assurer le déploiement du dispositif selon le meilleur ratio coût-bénéfice* ».

III. La position de la commission

L'obligation de mise à disposition d'afficheurs déportés prévue par la loi n'est **à ce jour pas mise en œuvre en raison du coût de la mesure, ce dont on ne peut se satisfaire**. Il est donc **urgent de revoir le dispositif pour assurer sa mise en œuvre effective** en optimisant son coût pour la collectivité, ce que permettent les nouveaux outils numériques dont la diffusion s'est accrue, y compris parmi les consommateurs en situation de précarité énergétique, depuis la loi de 2015.

Le recours à une application dédiée accessible sur *smartphone* ou tablette **sera dans la grande majorité des cas la solution plus adaptée et la plus efficace**. Pour de nombreux ménages, la mise à disposition des données *via* une application aura certainement plus d'impact sur la gestion de sa consommation au quotidien que la consultation, épisodique et probablement amenée à décliner peu de temps après l'équipement, d'un écran supplémentaire dont ce serait la seule fonction.

En revanche, **il est essentiel que pour tous les consommateurs qui ne disposent pas ou ne maîtrisent pas ces nouveaux outils numériques, un afficheur déporté demeure obligatoire**.

¹ Un financement par les CEE n'est pas possible en l'état du droit, le code de l'énergie prévoyant que des CEE ne peuvent être délivrés pour des actions résultant exclusivement du respect de la réglementation en vigueur (puisque'il s'agit bien d'inciter à réaliser des économies d'énergie nouvelles et non exigées, par ailleurs, par une disposition légale ou réglementaire).

Enfin, et contrairement à la mécanique envisagée par le Gouvernement que permettait de mettre en place le dispositif voté à l'Assemblée nationale, la commission considère que tout comme son volet curatif - le chèque énergie -, le volet préventif de la lutte contre la précarité énergétique duquel participe l'accès aux données de consommation **doit rester financé exclusivement sur des crédits budgétaires**, comme toutes les charges du service public de l'énergie, **et non pour partie seulement par le budget de l'État et pour partie par les CEE, c'est-à-dire par les consommateurs eux-mêmes**, dont les ménages en situation de précarité énergétique sur leurs factures. Du reste, la possibilité de remplacer, dans la plupart des cas, l'afficheur déporté par une application devrait permettre une baisse substantielle du coût de la mesure.

Pour mettre en place ces principes, la commission a adopté un amendement **COM-141** du rapporteur qui **permettra d'adapter le dispositif au profil des consommateurs concernés, d'optimiser son rapport coût/bénéfice pour la collectivité et de maintenir le principe d'un financement 100 % budgétaire**.

En modifiant un dispositif favorisant la maîtrise des consommations d'électricité et de gaz, cet article 3 *bis* A est par ailleurs **en lien avec les dispositions du texte déposé** relatives à l'atteinte de la neutralité carbone et à la réduction des consommations d'énergie fossiles.

<p>La commission a adopté l'article 3 <i>bis</i> A ainsi modifié.</p>
--

Article 3 bis B

(article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales)

Possibilité d'attribuer des aides aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité pour la réalisation de démonstrateurs locaux

Objet : cet article introduit à l'Assemblée nationale permet de verser des aides aux autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité pour des opérations concourant à l'atteinte des objectifs de la politique énergétique ainsi que pour des opérations exceptionnelles présentant un caractère innovant et répondant à un besoin local spécifique. La notion de communes rurales auxquelles les aides peuvent être attribuées sera aussi précisée par voie réglementaire.

I. Le droit en vigueur

Le neuvième alinéa de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales **permet aux autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité¹ de recevoir des aides** – financées par le compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (Facé) – « *pour la réalisation d'opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ainsi que, dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental, pour la réalisation des installations de production de proximité (...) lorsque ces différentes opérations permettent d'éviter des extensions ou des renforcements de réseaux* ».

Depuis de nombreuses années pourtant, on constate une **sous-consommation des crédits du Facé** permettant de financer de telles opérations.

II. Le texte adopté à l'Assemblée

Introduit en séance publique par un amendement du Gouvernement, cet article 3 bis B **modifie et précise le régime des aides pouvant être versées aux autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE) dans le cadre du Facé.**

Il permet tout d'abord aux AODE de bénéficier d'aides :

– d'une part, **pour les opérations qui concourent à l'atteinte des objectifs de la politique énergétique** et qui permettent d'éviter « *directement ou indirectement* » des extensions ou des renforcements de réseaux ;

– d'autre part, pour des « *opérations exceptionnelles présentant un caractère innovant et répondant à un besoin local spécifique* », l'exposé des motifs renvoyant à la notion de « *démonstrateurs locaux* ».

L'article précise également que ces aides, de même que les autres aides déjà prévues au neuvième alinéa de l'article L. 2224-31, **peuvent être attribuées** « *dans les communes rurales* » dont un décret en Conseil d'État doit préciser la définition en s'appuyant notamment sur le critère de la « *densité de population* ».

¹ Soit les collectivités territoriales ou leurs groupements qui sont propriétaires des réseaux de distribution d'électricité et de gaz et qui contrôlent l'exécution des missions de service public, le plus souvent déléguées à des gestionnaires de réseaux.

III. La position de la commission

La commission souscrit aux modifications proposées pour **élargir le champ des opérations** pouvant être financées par le Facé et **assouplir les conditions d'attribution des aides**.

De même, **l'ajout d'un critère de densité de population** au critère d'importance de la population retenu jusqu'à présent **permettra de mieux appréhender la ruralité appliquée au secteur de la distribution d'électricité**, et par exemple d'éviter que par le jeu de la création de communes nouvelles, une approche purement arithmétique conduise à exclure des communes sans que leur situation du point de vue de la distribution d'électricité n'ait été en rien modifiée.

Tout en conservant la souplesse recherchée par l'article, la commission a adopté un amendement **COM-142** du rapporteur pour **mieux caractériser les opérations innovantes** qui pourront bénéficier des aides :

- ces opérations devront **être en lien avec le réseau public**, conformément à l'objet du Facé, mais sans plus avoir à démontrer qu'elles permettent de réaliser des économies d'investissements sur les réseaux publics ;

- ces opérations devront **concourir à la transition énergétique**, afin de circonscrire explicitement les aides à des opérations à finalité énergétique.

En élargissant les possibilités de financement d'opérations concourant à l'atteinte des objectifs de la politique énergétique, cet article 3 bis B présente un lien avec l'article 1^{er} du texte déposé.

<p>La commission a adopté l'article 3 bis B ainsi modifié.</p>

Article 3 bis C

Habilitation à légiférer par ordonnance sur la notion de bâtiment à consommation énergétique excessive

Objet : cet article introduit à l'Assemblée nationale et amendé par la commission habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour définir et harmoniser la notion de bâtiment à consommation énergétique excessive.

I. Le texte adopté à l'Assemblée nationale

En séance publique, le Gouvernement a déposé un amendement visant à l'autoriser, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnance, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi permettant de définir et d'harmoniser la notion de bâtiment à consommation énergétique excessive.

Cette démarche a plus particulièrement pour objet de définir les logements qualifiés de « *passoires thermiques* » en tenant compte de l'évolution du coefficient d'énergie primaire.

Cette définition s'appuiera sur l'expérience acquise par la fiabilisation du DPE.

II. La position de la commission

Plusieurs dispositions relatives à la réduction de l'empreinte climatique de l'habitat ont été ajoutées au projet de loi initial en commission puis en séance publique afin d'atteindre les objectifs de la politique énergétique visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et la consommation des énergies fossiles. Le secteur du bâtiment représente 19 % des émissions nationales de gaz à effet de serre (GES) en 2018 selon le Haut conseil pour le climat. Le logement pèse 59 % du secteur.

Les différents ajouts en cours de discussion n'ont pas toujours été coordonnés ou approfondis et manquent d'une étude d'impact.

Le rapporteur approuve ces objectifs et est **favorable** à l'adoption de cet article qui permettra d'opérer les mises en cohérence nécessaires.

Par un amendement **COM-143 adopté par la commission**, il propose toutefois de **préciser le champ de l'ordonnance** en indiquant que la notion de « *bâtiment à consommation énergétique excessive* » **devra être exprimée en énergie primaire et finale et tenir compte des zones climatiques et de l'altitude.**

La commission a adopté l'article 3 bis C ainsi modifié.

Article 3 bis
(article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989)

Définition du logement décent

Objet : cet article introduit à l'Assemblée national intègre un critère de performance énergétique dans la définition logement « décent » en fonction d'un maximum de consommation d'énergie finale.

I. Le droit en vigueur

Le logement décent est défini par l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs¹ **comme un logement** « *ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé, exempt de toute infestation d'espèces nuisibles et parasites, répondant à un critère de performance énergétique minimale et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation* ».

En matière énergétique, **les caractéristiques minimales du logement décent sont précisées**, dans sa rédaction du 9 mars 2017, **par le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002**². Ce décret ne comporte **pas de normes minimales ou très précises**, il mentionne que le logement « *est protégé contre les infiltrations d'air parasites. Les portes et fenêtres du logement ainsi que les murs et parois de ce logement présentent une étanchéité à l'air suffisante. Les cheminées doivent être munies de trappes. Les réseaux et branchements d'électricité et de gaz et les équipements de chauffage et de production d'eau chaude sont conformes aux normes de sécurité définies par les lois et règlements et sont en bon état d'usage et de fonctionnement* » et qu'il comporte « *une installation permettant un chauffage normal, munie des dispositifs d'alimentation en énergie et d'évacuation des produits de combustion et adaptée aux caractéristiques du logement* ».

Or, il convient de rappeler qu'un **logement indécent ne peut être mis en location**. Si malgré tout il l'était, le locataire peut à tout moment demander sa mise en conformité par voie amiable ou, à défaut, par une action en justice devant le tribunal d'instance. Le juge pourra alors fixer les travaux à réaliser et un délai d'exécution. Il pourra également prononcer une diminution du loyer voire attribuer des dommages et intérêts.

Enfin, rappelons qu'en application de l'article R. 831-13-1 du code de la sécurité sociale, **un locataire qui habite un logement non décent ne peut bénéficier des aides personnelles au logement (APL)**. Si le locataire engage une action pour la mise en conformité, l'aide sera consignée pendant six mois, le temps de réaliser les travaux, le loyer dû par le locataire étant diminué d'autant.

Les graves conséquences de la non reconnaissance de la décence d'un logement ont donc jusqu'à présent conduit à une certaine prudence dans la modification des critères retenus.

¹ Article 12 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

² Relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2002-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Cet article a été introduit en commission sur la proposition de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, et d'amendements de MM. Lambert et Orphelin, qui ont fait l'objet d'un sous-amendement du Gouvernement.

Le secteur du bâtiment représente 19 % des émissions nationales de gaz à effet de serre (GES) en 2018 selon le Haut conseil pour le climat. Le logement pèse 59 % du secteur. Un effort particulier doit donc être réalisé pour réduire l'empreinte climatique de l'habitat afin d'atteindre les objectifs de la politique énergétique inscrit dans l'article 1^{er} du projet de loi initial visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et la consommation des énergies fossiles.

Il convient également de lutter contre la précarité énergétique. Reprenant la proposition de l'organisation de collectivités territoriales Amorce, les députés souhaitent contraindre à la rénovation systématique des logements les plus énergivores destinés à la location en **intégrant un critère de performance énergétique chiffré**, comme il existe un critère de surface, **dans la définition du logement décent**.

Le Gouvernement a apporté son soutien au principe mais a obtenu que soit retenu un critère d'énergie finale et non primaire, tel qu'il figure au diagnostic de performance énergétique (DPE).

Bien que le texte ne le précise pas, ces nouvelles dispositions devaient s'appliquer au 1^{er} janvier 2022 à tous les types de logements, quel que soit le bailleur, y compris donc les bailleurs sociaux.

En séance publique, **le Gouvernement a présenté un amendement** complétant l'article 3 *bis* voté en commission afin d'apporter deux précisions :

- son entrée en vigueur à une date déterminée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2023 ;

- les contrats de location en cours à la date d'entrée en vigueur resteront soumis aux dispositions qui leur étaient applicables.

L'objectif de ces évolutions est de sécuriser le dispositif. Les propriétaires disposeront de plus de temps pour réaliser les travaux et l'entrée en vigueur sera échelonnée selon les situations et les types de bâtiments (copropriétés par exemple). Les baux en cours seront protégés.

III. La position de la commission

Le rapporteur **approuve l'objectif général** de ce nouvel article 3 *bis*.

Il déplore néanmoins l'absence d'étude d'impact.

Les promoteurs de ce nouveau critère parlent de centaines de milliers voire de millions de Français concernés. Selon l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), 3,3 millions de ménages étaient en situation de précarité énergétique en 2017, soit 6,7 millions de personnes et 11,6 % de la population française. Le Haut conseil de l'énergie, dans son rapport de juin 2019, indique que 47,8 % des logements en location du parc privé seraient des « *passoires thermiques* » (labels F et G).

En commission à l'Assemblée nationale, Mme Emmanuelle Wargon a indiqué que l'intégralité des logements « *passoires thermiques* », soit les étiquettes F et G, n'avaient pas vocation à être considérés comme indécents, mais **seulement les logements les plus énergivores de la classe G, par exemple ceux qui consomment plus de 600 à 700 kWh d'énergie finale par mètre carré et par an**, ce qui correspond à des factures énergétiques 1,8 à 2 fois supérieures à la moyenne des ménages. **Malgré cette forte restriction, le Gouvernement estime, sans pouvoir être plus précis, que la mesure concernerait 200 000 à 400 000 logements** selon les données de l'enquête Performance de l'habitat, besoins et usages (PHEBUS), seules données disponibles. Il ne s'agit toutefois que d'une enquête qualitative, réalisée d'avril à octobre 2013, portant sur 5 405 logements et dont les résultats sont donc extrapolés au niveau national. Le Gouvernement indique par ailleurs que **ce seuil pourrait varier dans le temps pour accompagner les propriétaires. Il n'est pas à même d'en mesurer l'impact sur les bailleurs sociaux.**

Parallèlement à ces propositions, le député Mickaël Nogal rendait public son **rapport au Gouvernement intitulé « Louer en confiance » qui formule des propositions différentes.**

Concernant la décence des logements, sa proposition n° 27 est formulée ainsi : « *Ne pas préciser la norme minimale de performance énergétique dans le décret décence pour exclure les étiquettes F et G tant que le risque de voir une proportion importante de logements sortir du parc locatif privé n'est pas maîtrisé avec une forte réduction préalable de la proportion des étiquettes F et G grâce à un ensemble d'aides aux propriétaires bailleurs suffisamment efficaces* ».

Il explique que la situation française ne permet pas encore de prendre une mesure de rénovation contraignante comme cela a été fait en 2015 au Royaume-Uni - au demeurant capée à 3 500 £ TTC nettes après déduction de la part financée par les tiers (aides publiques notamment). Il craint au contraire **un effet d'éviction**. Les propriétaires, ne pouvant faire face aux obligations de rénovation, risquent de se désengager avant terme en adressant un congé pour vente à l'échéance du bail. « *Que 5 % des bailleurs de passoires thermiques se comportent ainsi et ce serait pour le parc locatif une perte de 150 000 logements* ».

Par ailleurs, il souligne la **difficulté de s'appuyer sur un DPE en cours de révision** et dont la mise en application est prévue pour 2021 d'autant que l'énergie utilisée pour le chauffage d'un logement (électricité ou gaz) a un impact sur son classement.

C'est pourquoi M. Nogal propose d'**aider les bailleurs** au bénéfice de leurs locataires modestes notamment *via* le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et les subventions du programme *Habiter mieux* de l'Anah.

Le Haut Conseil pour le climat rappelle lui aussi dans son rapport de juin 2019 qu'il n'est pas aujourd'hui possible de s'appuyer sur le DPE pour mener une politique fiable dans le bâtiment :

« Le diagnostic de performance énergétique (DPE), qui renseigne sur la performance énergétique d'un bâtiment, manque de fiabilité pour renseigner les usagers et soutenir la SNBC. Un même logement peut être affecté à différentes classes énergétiques selon le diagnostiqueur qui établit le DPE, ce qui questionne la fiabilité de l'information transmise aux usagers sur leurs impacts environnementaux et économiques, et par là même, la capacité de ce dispositif à réduire les consommations d'énergie et limiter les émissions de GES. La formation et le contrôle des diagnostiqueurs, la méthode de calcul et l'absence de garantie de performance sont à questionner pour améliorer la fiabilité du DPE. L'absence d'exigence de résultat et de dispositif de contrôle pour la plupart des opérations de rénovation thermique (même lorsqu'elles bénéficient d'un soutien financier) fait qu'il n'y a ni qualité de résultat, ni données fiables pour évaluer correctement les progrès réalisés par rapport aux objectifs fixés par la SNBC et l'efficacité des aides à la rénovation ».

Au surplus, le cas où le bien est situé dans une copropriété dont dépend la réalisation des travaux nécessaires à l'atteinte de l'objectif de performance énergétique (toiture, isolation extérieure, chauffage collectif) ne peut être écarté, ce qui conduirait le bailleur à se retourner contre la copropriété ou à être prisonnier de la situation ainsi créée.

On peut enfin s'interroger sur la possibilité même d'atteindre l'objectif d'ici au 1^{er} janvier 2023, c'est-à-dire de réaliser 300 000 rénovations en deux ans.

Aujourd'hui, le nombre des rénovations réalisées est mal connu. Le rapport de l'IGF et du CGEDD sur les aides à la rénovation énergétique des logements privés évoquait 100 000 logements par an classés en F et G dont 50 000 financés par l'Anah. Les auditions réalisées par le rapporteur laissent apparaître un progrès par rapport à ces chiffres au cours des deux dernières années.

L'objectif affiché est donc clairement ambitieux mais le Gouvernement aura la possibilité de le moduler en fonction de la cible fixée par le décret.

Malgré ces incertitudes, **le rapporteur propose l'approbation** de l'article 3 *bis*, estimant positives les garanties de cohérence et de souplesse apportées par le Gouvernement pour organiser l'application progressive de la mesure.

En cohérence avec sa position générale à ce sujet, telle qu'il l'a déclinée pour préciser le contenu du DPE ou définir la notion de bâtiment énergivore, **le rapporteur propose que le seuil soit défini aussi bien en énergie primaire que finale**. C'est l'objet de l'**amendement COM-144 adopté par la commission**.

La commission a adopté l'article 3 *bis* ainsi modifié.

Article 3 ter

(articles 18 et 23-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989)

Conditionnement de la révision des loyers en zone tendue et de la contribution des locataires aux travaux d'économies d'énergie

Objet : cet article, introduit à l'Assemblée nationale et amendé par la commission, conditionne, à partir du 1^{er} janvier 2024, à l'atteinte d'un minimum de performance énergétique (330 kWh/m²/an - étiquette E du diagnostic de performance énergétique, DPE) la révision des loyers en zone tendue et la demande d'une contribution des locataires aux travaux d'économies d'énergie dans le parc privé.

I. Le droit en vigueur

L'article 3 *ter* concerne **deux cas particuliers différents** :

- la révision du loyer dans **les zones tendues** régie par l'article 18 de la loi de 1989 ;

- la **contribution du locataire suite à des travaux d'économie d'énergie** régie par l'article 23-1 de la même loi.

Il ne s'applique qu'au parc privé.

Mais il **ne modifie pas les règles générales de révision des loyers**, notamment en référence à l'indice de révision de l'INSEE (IRL).

A. La révision du loyer de l'article 18 de la loi de 1989

L'article 18 de la loi du 6 juillet 1989¹ prévoit que, **dans les zones tendues**, un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de concertation fixe annuellement le montant maximum d'évolution des loyers des logements vacants et des contrats renouvelés. **Il s'agit d'un dispositif dérogatoire et temporaire visant à contrôler la hausse des loyers et non à inciter à la rénovation énergétique.** Ce décret prévoit des adaptations particulières, notamment en cas de travaux réalisés par les bailleurs ou de loyers manifestement sous-évalués.

Le décret actuellement en vigueur est le décret n° 2017-1198 du 27 juillet 2017, applicable du 1^{er} août 2018 au 31 juillet 2019, qui précise les conditions de révision du loyer en cas de **logement vacant** (article 4) et de **renouvellement du bail** (article 5).

Dans le cas des logements vacants, il prévoit que :

- **lorsque le bailleur a réalisé**, depuis la conclusion du contrat de location initial avec le précédent locataire ou, au cas où le bail a été renouvelé, depuis son dernier renouvellement, **des travaux d'amélioration ou de mise en conformité avec les caractéristiques de décence** définies en application de l'article 6 de la loi de 1989, portant sur les parties privatives ou sur les parties communes **pour un montant au moins égal à la moitié de la dernière année de loyer, la hausse du loyer annuel ne peut excéder 15 % du coût réel des travaux toutes taxes comprises ;**

- **le loyer relatif à un logement qui a fait l'objet depuis moins de six mois de travaux d'amélioration d'un montant au moins égal à la dernière année de loyer peut être librement réévalué.**

Concernant la révision lors du **renouvellement du bail**, si le loyer est manifestement sous-évalué, la hausse de loyer convenue entre les parties ou fixée judiciairement **ne peut excéder la plus élevée des deux limites suivantes :**

- la moitié de la différence entre le montant d'un loyer déterminé par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables et le loyer appliqué avant le renouvellement du contrat de location ;

- **une majoration du loyer annuel égale à 15 % du coût réel des travaux toutes taxes comprises, si le bailleur a réalisé**, depuis la conclusion du contrat de location initial ou, lorsque le bail a été renouvelé, depuis son dernier renouvellement, **des travaux d'amélioration ou de mise en conformité avec les caractéristiques de décence** portant sur les parties privatives ou sur les parties communes **pour un montant au moins égal à la dernière année de loyer.**

¹ Art. 6 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014.

B. Contribution du locataire de l'article 23-1 de la loi de 1989

L'article 23-1 de la loi de 1989 régit ce qui est communément appelé la « **troisième ligne de quittance** ». Il prévoit que « *lorsque des travaux d'économie d'énergie sont réalisés par le bailleur dans les parties privatives d'un logement ou dans les parties communes de l'immeuble, une contribution pour le partage des économies de charge peut être demandée au locataire du logement loué, à partir de la date d'achèvement des travaux, sous réserve que ces derniers lui bénéficient directement et qu'ils lui soient justifiés. Elle ne peut toutefois être exigible qu'à la condition qu'un ensemble de travaux ait été réalisé ou que le logement atteigne un niveau minimal de performance énergétique. Cette participation, limitée au maximum à quinze ans, est inscrite sur l'avis d'échéance et portée sur la quittance remise au locataire. Son montant, fixe et non révisable, ne peut être supérieur à la moitié du montant de l'économie d'énergie estimée.* »

« Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de concertation, précise les conditions d'application du présent article, notamment la liste des travaux éligibles à réaliser et les niveaux minimaux de performance énergétique à atteindre, ainsi que les modalités d'évaluation des économies d'énergie, de calcul du montant de la participation demandée au locataire du logement et de contrôle de ces évaluations après travaux. »

Il s'agit en l'espèce du décret n° 2009-1439 du 23 novembre 2009 qui définit les travaux éligibles mais renvoie à un arrêté pour préciser les objectifs de **performance à atteindre et le calcul de la contribution du locataire**.

Cet arrêté du 23 novembre 2009 indique qu'une contribution peut être demandée dans deux cas :

- si le propriétaire a réalisé au moins deux actions d'amélioration (isolation de la toiture, des murs, des fenêtres, modernisation du chauffage) respectant un minimum technique de performance ;

- si les travaux permettent de ramener la consommation d'énergie du bâtiment pour le chauffage, la ventilation, la production d'eau chaude sanitaire, le refroidissement et l'éclairage des locaux **en dessous d'un seuil défini**.

Ce seuil est aujourd'hui **variable en fonction, d'une part, de la zone climatique et de l'altitude et, d'autre part, du niveau de consommation du logement avant travaux**. Ainsi pour un logement consommant l'équivalent de plus de 180 kWh/m²/an (étiquette D et au-delà) l'objectif sera de **descendre sous les 150 kWh/m²/an (étiquette C)**. En revanche pour un logement dont la consommation est inférieure à 180 kWh/m²/an, le seuil sera fixé à **80 kWh/m²/an (étiquette B)**.

L'arrêté fixe également le montant ou le mode de calcul de la contribution.

Elle est forfaitaire pour les bâtiments achevés avant le 1^{er} janvier 1948, soit de 10 à 20 euros par mois selon le nombre de pièces principales. Pour les bâtiments plus récents, elle est limitée à 50 % de l'économie d'énergie attendue selon des modalités de calcul définis par l'arrêté et sur la base des attestations fournies par le bailleur.

II. Le texte adopté à l'Assemblée nationale

Cet article a été introduit en commission sur la proposition d'un amendement du Gouvernement s'inscrivant dans un esprit proche de deux autres présentés par MM. Colas-Roy et Houlié.

La rénovation énergétique du parc privé locatif est actuellement en retard sur les objectifs de réduction de l'empreinte climatique de l'habitat et donc des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation des énergies fossiles.

Le dispositif proposé vise à **conditionner la révision du loyer ou la contribution du locataire à l'atteinte de la classe E au minimum**, soit moins de 331 kWh/m²/an d'énergie primaire afin d'inciter à la rénovation énergétique du parc privé.

Il ne **s'appliquerait qu'au parc privé** à l'exclusion des logements sociaux et **à partir du 1^{er} janvier 2021**.

En séance publique, l'article 3 *ter* a fait l'objet d'un amendement rédactionnel déposé par le rapporteur.

III. La position de la commission

À nouveau, le rapporteur **approuve les objectifs généraux poursuivis** : lutter contre les « *passoires thermiques* », la précarité énergétique et inciter les propriétaires à faire des travaux.

Mais, à nouveau, il s'interroge sur la pertinence du dispositif par rapport à l'objectif recherché.

Tout d'abord, on mélange deux dispositifs qui n'ont pas les mêmes objectifs. D'un côté, l'article 18, est un dispositif dérogatoire et temporaire de contrôle des loyers en zone tendue qui ne traite pas des questions de consommation énergétique. De l'autre, l'article 23-1 organise spécifiquement la contribution des locataires aux travaux de rénovation énergétique.

Par ailleurs, il s'agit de **prendre une mesure lourde**, conditionner la révision du loyer d'une manière ou d'une autre à une performance énergétique, **sur la base du DPE**. Or, **le DPE n'est pas encore fiable**, selon les dires mêmes du Haut conseil du climat.

Ensuite, en interdisant, dans certaines circonstances, la révision du loyer si le niveau E n'est pas atteint, on prend **une mesure pour partie moins exigeante que le droit actuel** en matière de contribution du locataire et **moins encourageante pour le propriétaire**.

En effet, à viser uniquement l'atteinte d'un objectif de performance énergétique, **ne risque-t-on pas de voir des propriétaires renoncer tout simplement à faire des travaux faute de pouvoir obtenir une révision du loyer permettant de les financer ?**

Aujourd'hui, les dispositifs en vigueur permettent d'obtenir une hausse des loyers dans trois cas : lorsque les montants des travaux d'amélioration sont compris entre une demi-année et une année complète de loyer, lorsque le bailleur ait réalisé plusieurs améliorations significatives ou lorsque les travaux ont permis d'atteindre des niveaux de performances équivalents aux étiquettes B ou C.

À trop se concentrer sur les travaux d'amélioration énergétique, on passe au second plan les travaux visant à améliorer le confort des logements ou des espaces de vie, qui sont également nécessaires.

Comme dans l'article précédent, se pose encore **la question des biens immobiliers dans une copropriété** qui n'effectuerait pas les travaux permettant d'atteindre le seuil énergétique fixé.

En outre, la rédaction de l'article 3 *ter* ne paraît pas complètement coordonnée avec celle des articles 3 *bis* et 3 *septies* :

- le décret d'application de l'article 18 de la loi de 1989 prévoit qu'une majoration du loyer est possible dès lors que le propriétaire effectue des travaux en rapport avec des critères de décence d'un montant de six mois à un an de loyer selon les situations. Or la décence est désormais définie par l'article 3 *bis* comme comportant un seuil précis de consommation énergétique qui rentrera en application au plus tard le 1^{er} janvier 2023 alors que l'article 3 *ter* s'appliquerait dès le 1^{er} janvier 2021 ;

- l'article 3 *septies* retient la norme d'une performance énergétique de 330 kWh/m²/an pour les habitations à partir de 2028 tout en prévoyant de nombreuses exceptions. On peut s'étonner que les bailleurs ne puissent bénéficier de ces mêmes exceptions prévues par l'article 3 *septies* alors qu'ils sont confrontés aux mêmes obstacles techniques, architecturaux, patrimoniaux, de coût excessif par rapport à la valeur du bien ou de copropriété défaillante.

Pour autant, cela ne veut pas dire qu'aucune amélioration ne serait nécessaire.

Dans son rapport « *Louer en confiance* », le député Nogal propose d'**assouplir les conditions de fixation de la contribution du locataire** dès lors que les économies d'énergies seraient sécurisées par un marché de performance énergétique, ce qui semble réaliste pour les institutionnels mais moins pour les particuliers sauf à imaginer une intervention d'un tiers certificateur. Il pose également la question de la **solvabilité des bailleurs**, notamment si le logement devient vacant, et propose la **création d'emprunts garantie**.

L'IGF et le CGEDD, dans leur rapport d'avril 2017 sur les aides à la rénovation énergétique des logements privés, indiquaient que les propriétaires occupants représentaient 90 % des ménages engagés dans des travaux (enquête Open 2015, CITE et aides Anah 2016) alors que la plupart des aides à la rénovation sont accessibles indépendamment du type d'occupation. Le rapport indiquait également que 45 % des locataires du secteur privé habitaient dans des logements classés F et G.

L'IGF et le CGEDD constataient donc l'inefficacité du dispositif actuel. Les locataires n'ont pas intérêt à faire les travaux car la durée du retour sur investissement est supérieure à la durée d'occupation. **Les propriétaires n'y ont pas intérêt non plus** car ils ne bénéficient pas des économies réalisées, ne peuvent que difficilement les répercuter sur les locataires et l'augmentation de la valeur du bien suite aux travaux n'est pas assurée.

Le rapport relève qu'en Allemagne, où l'occupation par des locataires est la plus importante de l'Union européenne, le propriétaire bailleur a la possibilité de répercuter les coûts de rénovation jusqu'à 11 % du loyer annuel, le locataire conservant comme en France, le bénéfice de l'ensemble des gains réalisés sur ses consommations énergétiques.

Une modification aussi importante des rapports entre bailleurs et locataires demanderait une étude et une concertation approfondies, ce qu'il était malheureusement impossible de réaliser dans les conditions d'examen de ce texte. Mais cela risque d'obérer le résultat attendu car si les acteurs ne peuvent financer les travaux espérés, la performance énergétique du secteur du logement ne progressera pas.

Sur la proposition du rapporteur, la commission a cependant adopté propose cependant deux amendements pour **apporter de la cohérence au dispositif** :

- **l'amendement COM-145 pour accorder aux bailleurs les mêmes dérogations** définies à l'article 3 *septies* qu'à tous les propriétaires ;

- l'amendement COM-146 pour reporter l'entrée en vigueur du dispositif à 2024, au lieu de 2021, afin de prendre en compte celle des autres dispositions : instauration de l'audit énergétique et de l'information sur les aides à la rénovation (2022), inclusion de la performance énergétique dans la définition des logements décents (2023) et norme générale applicable en matière de performance énergétique des bâtiments (2028-2033).

La commission a adopté l'article 3 *ter* ainsi modifié.

Article 3 quater (nouveau)

(Article L. 442-3 du code de la construction et de l'habitation)

Conditionnement de la participation des locataires de logements sociaux aux travaux d'économie d'énergie

Objet : cet article, introduit par la commission, étend au parc de logement social les dispositions prévues par l'article 3 *ter* pour le parc privé, c'est-à-dire, à partir du 1^{er} janvier 2024, l'atteinte d'un minimum de performance énergétique (330 kWh/m²/an) pour demander une participation des locataires aux travaux d'économie d'énergie, sauf exceptions.

L'article L. 442-3 du code de la construction et de l'habitation poursuit dans le parc de logements sociaux le même objectif que l'article 23-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 dans le parc privé.

Son application obéit à des modalités quasiment identiques régies par le décret n° 2009-1438 du 23 novembre 2009 et un arrêté du même jour.

Les logements classés F et G représentent respectivement 4 % et 1 % du parc social de logements, soit 225 000 logements.

13 % du parc HLM est géré dans des copropriétés.

Introduit par un amendement COM-217 du rapporteur adopté par la commission, cet article 3 *quater* étend aux bailleurs sociaux, dans les mêmes conditions que pour les bailleurs privés et donc avec les mêmes exceptions, les dispositions de l'article 3 *ter*, c'est-à-dire l'atteinte d'une performance énergétique inférieure ou égale à l'étiquette E (330 kWh/m²/an) pour obtenir une participation des locataires aux travaux d'économie d'énergie.

La commission a adopté l'article 3 *quater* ainsi rédigé.

Article 3 quinquies
(article L. 134-1 du code de la construction et de l'habitation)

**Consommation exprimée en énergie primaire et en énergie finale
et montant des dépenses réelles et théoriques
dans le diagnostic de performance énergétique**

Objet : cet article introduit à l'Assemblée nationale et amendé par la commission prévoit que le diagnostic de performance énergétique doit indiquer la consommation en énergie primaire et en énergie finale, ainsi que le montant des dépenses d'énergie réelles et théoriques au 1^{er} janvier 2022.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 134-1 du code de la construction et de l'habitation définit le diagnostic de performance énergétique (DPE) comme *« un document qui comprend la quantité d'énergie effectivement consommée ou estimée pour une utilisation standardisée du bâtiment ou de la partie de bâtiment et une classification en fonction de valeurs de référence afin que les consommateurs puissent comparer et évaluer sa performance énergétique »*.

Les modalités de calcul de cette quantité d'énergie consommée ou estimée relèvent aujourd'hui du domaine réglementaire :

- l'article R. 134-2 prévoit que le DPE comprend notamment *« l'indication, pour chaque catégorie d'équipements, de la quantité annuelle d'énergie consommée ou estimée selon une méthode de calcul conventionnel ainsi qu'une évaluation des dépenses annuelles résultant de ces consommations »* ;

- l'article R. 134-5 renvoie à un arrêté pour fixer *« les éléments des méthodes de calcul conventionnel, les échelles de référence, le prix moyen de l'énergie servant à l'évaluation des dépenses annuelles mentionnée à l'article R. 134-2 »* ;

- les deux arrêtés pris en application de cet article, l'un pour les biens proposés à la vente, l'autre pour ceux proposés à la location¹, disposent que le DPE comprend notamment :

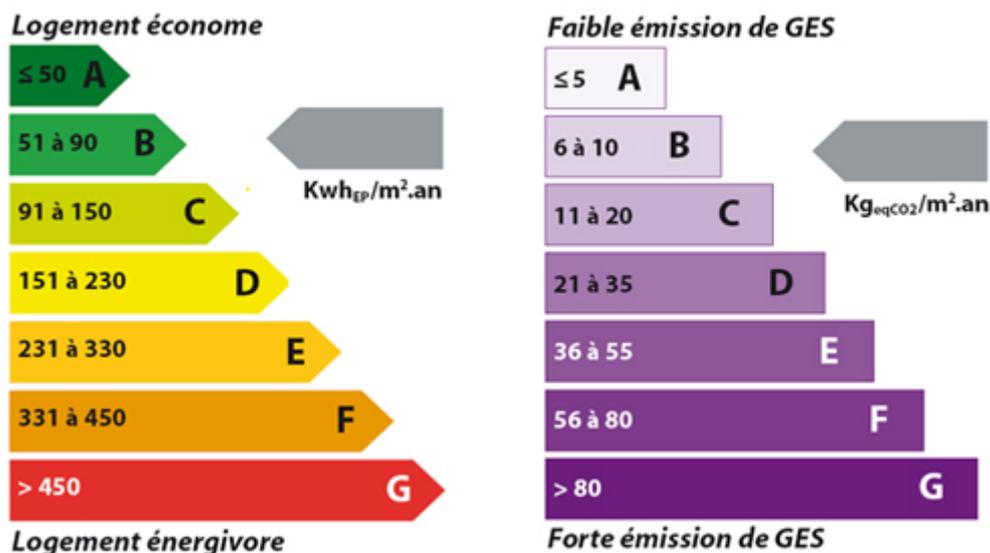
- *« Par type d'énergie, les quantités annuelles d'énergies finales nécessaires au chauffage, à la production d'eau chaude sanitaire et au refroidissement, calculées suivant une utilisation standardisée*

¹ Arrêté du 15 septembre 2006 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments existants proposés à la vente en France métropolitaine et arrêté du 3 mai 2007 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments existants à usage principal d'habitation proposés à la location en France métropolitaine.

de la maison, exprimées en kilowattheures » et selon une méthode conventionnelle fixée dans les arrêtés ;

- « **Les quantités annuelles d'énergie primaire** par type de consommation résultant des quantités » d'énergies finales susmentionnées, calculées selon une annexe de l'arrêté de 2006 qui établit les **facteurs de conversion** de l'énergie finale en énergie primaire (2,58 pour l'électricité et 1 pour les autres énergies) ;
- « Une évaluation en euros des montants annuels des frais de consommation inhérents aux quantités d'énergies finales » susmentionnées » ;
- « **Un classement de la quantité totale d'énergie primaire** pour le chauffage, l'eau chaude sanitaire et le refroidissement des locaux de la maison **selon une échelle de référence notée de A à G** [selon des modalités précisées en annexe de l'arrêté de 2006] en fonction de la valeur du rapport de cette quantité à la surface habitable de la maison ».

En l'état, le DPE comporte d'ores et déjà des informations sur les consommations énergétiques du logement exprimées tant en énergie finale qu'en énergie primaire et en euros. En revanche, le classement représenté dans l'« étiquette énergie » est **uniquement exprimé en énergie primaire**, qui est l'énergie potentielle contenue dans les ressources naturelles (pétrole, gaz, fioul, uranium, soleil, vent, etc.) avant toute transformation, **et non en énergie finale**, qui est l'énergie consommée et facturée à chaque client, après les pertes lors de la production, du transport et de la transformation de la ressource, sur le modèle suivant, placé en regard de l'« étiquette climat » :



II. Le texte adopté à l'Assemblée

Introduit en commission par un amendement de M. Bolo et plusieurs de ses collègues, l'article 3 *quinquies* vise à préciser, à l'article L. 134-1, que **la consommation est exprimée à la fois en énergie primaire et en énergie finale** afin, selon l'exposé des motifs de l'amendement, à la fois de mieux informer le consommateur et d'éviter que du fait de la révision annoncée à la baisse du coefficient de conversion pour tenir compte de l'évolution du mix électrique, on n'améliore artificiellement la performance énergétique des bâtiments sans que leurs caractéristiques intrinsèques n'aient été modifiées.

Ce faisant, l'article **ne fait en réalité qu'élever au niveau législatif des dispositions qui figurent déjà dans le DPE en application de textes réglementaires**, comme indiqué plus haut.

En séance publique, aucun amendement n'a été déposé sur l'article.

III. La position de la commission

Sur la proposition du rapporteur, la commission a souhaité renforcer encore l'information des consommateurs sur la performance énergétique d'un logement en prévoyant, par un amendement **COM-147** :

- d'une part, que **les consommations en énergie primaire et en énergie finale devront faire toutes deux l'objet d'un classement selon l'échelle de référence notée de A à G** et représentée graphiquement par l'« étiquette énergie », qui est bien identifiée par les consommateurs et très parlante ;

- d'autre part, que le DPE devra mentionner, **à compter du 1^{er} janvier 2022** par cohérence avec l'information dans les annonces de ventes ou de locations qui est prévue à l'article 3 *septies* et parce que les modalités de calcul et de recueil devront en être précisées, **le montant des dépenses d'énergie théoriques** ainsi que, si le logement était occupé, **le montant des dépenses réelles** sur les douze derniers mois ou, si elle est moindre, sur la durée d'occupation. Ces deux informations – dépenses théoriques et factures réelles, qui dépendent des usages ou de la structure familiale – compléteront très utilement l'information délivrée en énergie primaire ou en énergie finale et **serviront de support à l'obligation d'information prévue dans les annonces de ventes ou de locations**.

Sur la forme, cet article 3 *quinquies* est **en lien avec le texte déposé** en ce qu'il permettra aux consommateurs de mieux comparer et évaluer la performance énergétique d'un logement, et par là **d'agir, par leurs choix de consommation, sur la performance globale du parc existant** dont l'amélioration est essentielle pour l'atteinte de la neutralité carbone.

<p>La commission a adopté l'article 3 <i>quinquies</i> ainsi modifié.</p>
--

Article 3 septies

(article L. 111-10-4, articles L. 134-3, 134-3-1, 721-1 du code de la construction et de l'habitation et article 3 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989)

**Norme de performance énergétique des habitations
et information des propriétaires et des bailleurs**

Objet : cet article introduit à l'Assemblée nationale et amendé par la commission fixe une norme de performance énergétique minimale des logements et de nouvelles obligations d'information des bailleurs et des locataires pour atteindre cet objectif.

I. Le droit en vigueur

En dehors des critères relatifs à la décence des logements, le droit ne fixe pas de norme maximum de consommation énergétique d'un logement (art. 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, *cf.* art. 2 *bis*).

Concernant l'information de l'acquéreur ou du locataire, les articles L. 134-3 et L. 134-3-1 du code de la construction et de l'habitation prévoient la communication obligatoire du diagnostic de performance énergétique (DPE) en cas de vente ou de bail.

Pour les biens en copropriété, le montant moyen des charges communes courantes est communiqué à l'acquéreur (art. L. 721-1 du code de la construction et de l'habitation, CCH).

II. Le texte adopté à l'Assemblée nationale

En commission avaient été adoptées plusieurs dispositions qui figuraient aux articles 3 *quater*, *sexies* et *septies* pour réduire les émissions de gaz à effet de serre des logements et réduire leur consommation d'énergies fossiles.

L'article 3 *quater* créait un séquestre de 5 % maximum, à titre expérimental, sur la vente des logements classés F ou G.

L'article 3 *sexies* visait à intégrer un audit énergétique dans les DPE pour les logements classés F et G.

L'article 3 *septies* avait pour objectif de compléter les informations qui doivent être affichées dans le cadre d'une vente ou d'une location, en y ajoutant le montant des dépenses théoriques d'énergie.

En séance publique, compte tenu des nombreuses difficultés soulevées par la création d'une mise sous séquestre, le Gouvernement a proposé un dispositif d'ensemble associant obligation (norme minimale) et information.

Il en ressort un dispositif relativement complexe modifiant plusieurs articles du code de la construction et de l'habitation et de la loi régissant les rapports locatifs.

L'amendement du Gouvernement a été soutenu par le rapporteur et le groupe majoritaire de l'Assemblée nationale.

Il crée une norme maximale de consommation énergétique des bâtiments à usage d'habitation applicable à partir du 1^{er} janvier 2028 dont le seuil est fixé à 330 kWh/m²/an d'énergie primaire (art. L. 111-10-4 du CCH).

Cette norme ne sera toutefois **pas applicable aux bâtiments où cela est impossible pour des raisons techniques, architecturales ou patrimoniales** et aux bâtiments pour lesquels l'obligation serait **disproportionnée par rapport à la valeur du bien**. Ces critères seront précisés par un décret en Conseil d'État.

En outre, elle ne s'appliquera qu'à partir du 1^{er} janvier 2033 aux copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde (art. L. 615-1 du CCH), situées dans le périmètre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (art. L. 303-1 CCH) ou d'une opération de requalification de copropriétés dégradées (art. L. 741-1 et 741-2 du CCH), pour lesquelles le juge a désigné un administrateur provisoire, ou qui ont été déclarées en état de carence (art. L. 615-6 CCH).

Lors de la vente ou de la location d'un bien ne respectant pas cette norme, **à partir du 1^{er} janvier 2023, l'obligation doit être mentionnée dans les publicités et dans les actes, de même que son non-respect à partir du 1^{er} janvier 2028.**

Des mesures coercitives pourront être prises, en 2023, lors de l'examen de la loi quinquennale prévue à l'article 1^{er} bis A.

Par ailleurs, **à compter du 1^{er} janvier 2022, pour compléter l'information des acquéreurs et des locataires**, il est prévu de compléter les articles L. 134-3 (communication du DPE en cas de vente) et L. 134-3-1 (communication du DPE en cas de location) du code de la construction et de l'habitation en exigeant que, pour les logements ne respectant pas cette norme, **le DPE soit complété par un audit énergétique.**

Cet audit, plus précis et détaillé que le DPE, éligible au crédit d'impôt transition énergétique (CITE) depuis 2018, **comprend des propositions de travaux**, dont l'une au moins devra permettre d'atteindre un très haut niveau de performance énergétique, et **mentionne l'existence des aides publiques en la matière**. Son contenu sera défini par arrêté.

En outre, également à compter du 1^{er} janvier 2022, **quelle que soit la classe énergétique du bien immobilier, afin d'améliorer l'information de l'acheteur ou du locataire, le montant des dépenses énergétiques théoriques devra figurer dans l'annonce**, complétant l'obligation existante

figurant à l'article L. 134-4-3 du code de la construction et de l'habitation pour les biens mis en vente et à l'article 3 de de loi du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs en ce qui concerne les baux d'habitation.

Une même disposition est insérée pour les biens immobiliers situés dans les immeubles en copropriété (art. L. 721-1 CCH).

III. La position de la commission

Le Gouvernement propose de **fixer une nouvelle norme minimale de consommation énergétique des logements qui entrera en vigueur de manière échelonnée entre 2028 et 2033**, soit dans neuf ans et quatorze ans.

Elle s'accompagne de **plusieurs exceptions dont il est difficile, à ce stade, de mesurer la portée**. Ainsi, lorsqu'il est question d'un obstacle architectural à la rénovation, s'agira-t-il du droit d'auteur de l'architecte qui pourrait par exemple s'opposer à une modification de la façade induite par une isolation par l'extérieur ? Quant à l'obstacle patrimonial, s'étendra-t-il à l'ensemble des secteurs protégés pour lesquels existent déjà des prescriptions sur les façades, les fenêtres, les toitures, etc. ? En toute logique, **les exceptions devraient être nombreuses dans le bâti ancien**. De même, l'exception tenant au **caractère disproportionné du coût des travaux** par rapport au prix du prix devrait souvent jouer dans les zones où les prix de l'immobilier sont peu élevés. Mais qui en jugera et sur quelle base (celle de l'audit énergétique, une estimation du notaire ?) ? Pour tout cela, il faudra s'en remettre à un décret en Conseil d'État.

Par ailleurs, **comment ces dispositions s'articuleront-elles avec la définition du logement décent ?** Devra-t-on en conclure qu'à compter de 2028 ou 2033 selon les situations et exceptions, **seuls les logements respectant la norme minimale de 330 kWh/m²/an pourront être qualifiés de « décents »** ? Plusieurs millions de logements étant au-delà de cette norme, un tel résultat serait manifestement irréaliste et hors de portée.

Sur le principe, **la fixation d'un objectif à moyen terme permettra aux propriétaires de prendre les dispositions nécessaires**, d'autant que l'entrée en vigueur de l'obligation est précédée et accompagnée d'un **renforcement de l'information sur la consommation énergétique** des logements mais surtout sur **les travaux** à accomplir et les aides publiques pouvant être obtenues.

En matière d'information, l'article 3 *septies* met en application la proposition n° 12 du rapport de l'IGF et du CGEDD déjà cité consistant à développer et à rendre obligatoire l'information sur les dispositifs d'aide à la rénovation énergétique et les audits énergétiques au moment des mutations, période la plus favorable pour entreprendre de gros travaux. C'était également la proposition n° 29 du rapport de M. Mickaël Nogal pour faciliter la rénovation des « *passoires thermiques* ».

La rédaction actuelle propose de retenir la notion de « dépenses théoriques de l'ensemble des usages énumérés dans le DPE » qui restera un chiffre sans doute peu lisible pour les particuliers comme d'ailleurs les notions de consommation d'énergie primaire ou finale.

Sur la proposition du rapporteur, la commission a donc adopté un propose par l'amendement **COM-148** pour **ajouter les dépenses réelles**, comme c'est déjà le cas pour les charges de copropriétés. Le 3° de l'article L. 721-1 du CCH prévoit ainsi qu'en cas de vente, le montant moyen annuel de la quote-part, à la charge du vendeur, du budget prévisionnel correspondant aux dépenses courantes de l'immeuble est mentionnée dans les annonces.

La commission a adopté l'article 3 septies ainsi modifié.

Article 3 octies

(article L. 321-1 au code de la construction et de l'habitation)

Amélioration de l'information de l'Anah et de l'Ademe

Objet : cet article introduit à l'Assemblée nationale et amendé par la commission permet à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) d'avoir accès aux diagnostics de performance énergétique et aux audits énergétiques et aux informations détenues par les organismes chargés du paiement des aides personnalisées au logement (Caf et CCMSA), et à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) de disposer des audits énergétiques.

I. Le droit en vigueur

L'Agence nationale de l'habitat (Anah) est un établissement public placé sous la tutelle des ministères du logement, du budget et de l'économie.

Sa mission¹ est d'améliorer les logements à travers quatre actions :

- la lutte contre la précarité énergétique (aides aux travaux de rénovation à travers le programme Habiter Mieux et le Fonds d'aide à la rénovation énergétique (Fart) ;

- la lutte contre l'habitat indigne et dégradé (sécurité et salubrité) ;

- le maintien à domicile des personnes en perte d'autonomie ;

- le redressement des copropriétés en difficulté.

¹ Art. 321-1 du CCH.

L'Anah est également chargée d'une mission de connaissance et d'observation du parc privé de logements.

Les aides de l'Anah sont accordées sous conditions de ressources.

L'identification des bénéficiaires potentiels résulte soit d'une démarche directe des demandeurs, soit d'un signalement par des professionnels ou des travailleurs sociaux, dont les CAF.

Les diagnostics de performance énergétique (DPE) sont systématiquement transmis à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) en application de l'article L. 134-4-2¹ du code de la construction et de l'habitation (CCH), aux fins de traitement statistique transmis aux collectivités territoriales. L'Anah ne figure pas parmi les bénéficiaires des études statistiques de l'Ademe.

En l'état actuel du droit, **l'Anah n'a pas d'accès direct aux DPE**, ni aux consommations énergétiques des logements sauf dans le cadre du registre national des copropriétés que l'Anah gère et où elle dispose de l'étiquette énergétique.

Par ailleurs, **l'Anah n'a pas d'accès direct aux données des Caisses d'allocations familiales (Caf)**, sauf dans le cadre des subventions versées aux propriétaires bailleurs qui conventionnent avec elle et dans le cadre des contrôles qu'elle diligente (art. L. 321-12 du CCH²) ou lorsque les aides personnalisées au logement (APL) sont versées.

Le fait de ne pas disposer de ces données est, pour l'Anah, un **handicap dans l'accomplissement de ses missions** et pour sa pleine participation aux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation des énergies fossiles dans l'habitat. L'Anah a un rôle particulier à jouer auprès des propriétaires occupants et bailleurs modestes qui ont le plus de difficultés, faute de moyens, d'informations et de savoir-faire, à entreprendre les travaux de rénovation énergétique.

II. Le texte adopté à l'Assemblée nationale

Cet article a été introduit en commission par un amendement du groupe La République en Marche.

Il vise à faciliter le travail de l'Anah et le ciblage des bénéficiaires.

L'Anah pourra avoir accès :

- à toutes les données de consommation énergétique détenues par les diagnostiqueurs (DPE, audit énergétique...) ;

- aux données détenues par la Caf visant l'ensemble de ses allocataires.

¹ Art. 1 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010.

² Art. 7 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006.

Ces données permettront à l'Anah de dresser une cartographie de la précarité énergétique en croisant les données relatives aux performances énergétiques du parc privé et les ressources des ménages.

Bien que le rapporteur et le Gouvernement aient indiqué leurs réserves quant aux transferts des données personnelles détenues par les Caf et la nécessité d'amender le dispositif sur ce point, aucun amendement n'a été présenté en séance publique et l'article 3 *octies* a été adopté sans modification.

III. La position de la commission

La rédaction de l'article 3 *octies* est très générale et devrait être précisée.

La notion de « *données de consommation énergétique des logements* » **mériterait d'être mieux définie**. Est-il question du DPE, de l'audit énergétique, des données incluses dans le futur carnet numérique du logement, des données relatives à la consommation (consommation réelle sur la base de factures de fournisseurs ou consommation globale) ? Par ailleurs, sur qui pèse l'obligation de transmission ?

Il en est de même des « *données détenues par la Caisse d'allocation familiale* », sachant par ailleurs que **d'autres organismes sont concernés**, comme la Caisse centrale de la mutuelle sociale agricole (CCMSA).

Sur la proposition du rapporteur, la commission a adopté l'amendement **COM-149** qui organise **la transmission des DPE et des audits énergétiques à l'Anah**, prévoit que **l'Ademe**, à qui les audits étaient déjà transmis, **sera aussi destinataire des audits**, et renvoie à un **décret pour préciser les conditions du partage de données avec l'ensemble des organismes** chargés de la liquidation et du paiement des APL.

<p>La commission a adopté l'article 3 <i>octies</i> ainsi modifié.</p>

Article 3 nonies

Rapport au Parlement sur les objectifs de rénovation énergétique

Objet : cet article introduit à l'Assemblée nationale et amendé par la commission prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport annuel au Parlement sur l'atteinte des objectifs de rénovation énergétique dans l'habitat.

I. Le texte adopté à l'Assemblée nationale

Cet article a été introduit en commission sur la proposition du rapporteur de la commission des affaires économiques.

Il prévoit que le Gouvernement remet chaque année au Parlement un **rapport sur l'atteinte des objectifs de rénovation énergétique des logements** fixés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, soit « *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* ».

Ce rapport devra préciser le nombre de logements dont la consommation est supérieure au seuil de 330 kWh/m²/an qui ont fait l'objet d'une rénovation et le volume du stock restant.

En séance publique, l'article a été adopté sans modification.

II. La position de la commission

La commission désapprouve la multiplication des rapports à remettre au Parlement. Toutefois, celui-ci fait exception.

En la matière, l'IGF et le CGEDD appelaient de leurs vœux la création d'un Observatoire de la rénovation énergétique (annexe V de leur rapport) – création qui tomberait sous le coup de l'article 40 si elle était proposée par amendement parlementaire – pour pouvoir suivre la réalité des rénovations thermiques et évaluer l'efficacité des politiques menées.

Ce rapport pointait le fait que les données disponibles ou les dispositifs existants sont aujourd'hui incomplets :

- données de l'Insee (enquête nationale logement et enquête budget de famille) ;
- Convention DHUP-Ademe-Anah-Anil-CERC ;
- Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) ;
- Observatoire permanent de l'amélioration énergétique du logement (OPEN) focalisé sur l'efficacité du CITE essentiellement ;
- l'enquête Performance de l'habitat, équipements, besoins et usages de l'énergie (Phébus) seulement ponctuelle, réalisée d'avril à octobre 2013.

Or, **l'absence d'outils fiables sur la rénovation énergétique des logements rend à l'évidence très difficile le pilotage de l'action publique** en la matière.

Sur la proposition du rapporteur, la commission a donc **approuvé le principe de la remise d'un rapport annuel mais en a précisé le contenu** par un amendement COM-150.

En effet, le Parlement doit pouvoir disposer des données nécessaires à l'évaluation et au suivi de l'ensemble des mesures prises dans le cadre de ce projet de loi en vue du futur projet de loi qui sera soumis au Parlement en 2023 sur la base de l'article 1^{er} bis A, tout particulièrement en matière de « bâtiment à consommation énergétique excessive » (art. 3 bis A), de critère énergétique de décence (art. 3 bis), de révision des loyers suite à des travaux d'amélioration énergétique (art. 3 ter) ou de respect des prescriptions relatives aux DPE (art. 3 septies).

Sa date de remise est fixée au 1^{er} juillet, au plus tard, pour que les données soient utilisables lors de l'examen du PLF.

La commission a adopté l'article 3 *nonies* ainsi modifié.

Article 3 decies

(article 8 de la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017)

Rapport sur les pistes de modulation des garanties publiques en soutien à l'export des énergies fossiles en fonction de leur impact environnemental

Objet : cet article introduit à l'Assemblée nationale prévoit qu'un rapport propose des pistes de modulation des garanties octroyées par l'État aux exportations de biens et services utilisées à des fins de production d'énergies fossiles en fonction de leur impact environnemental.

I. Le droit en vigueur

L'article 8 de la loi « Hydrocarbures » du 30 décembre 2017¹ qui organise la fin de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures sur le territoire national à l'horizon 2040 prévoit la remise par le Gouvernement, au plus tard d'ici le 31 décembre 2018, d'un **rapport au Parlement évaluant l'impact environnemental des hydrocarbures mis à la consommation en France** « en fonction notamment de leur origine, du type de ressource et de leurs conditions d'extraction, de raffinage et de transport » et analysant les méthodes qui permettraient de **différencier ces hydrocarbures, ainsi que les produits finis mis à la vente, en fonction de cet impact.**

Comme indiqué dans le bilan annuel sur l'application des lois paru en mars dernier², les travaux préparatoires ayant mis en évidence la difficulté à réaliser l'évaluation demandée et l'incapacité pour les opérateurs pétroliers à fournir les données requises, des discussions sont en cours avec

¹ Loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement.

² Cf. le commentaire de la loi « Hydrocarbures » dans le rapport d'information n° 542 (2018-2019).

ces derniers pour publier des informations statistiques sur la base de moyennes nationales et **le Gouvernement espérait alors finaliser le rapport à l'été 2019.**

II. Le texte adopté à l'Assemblée

Introduit en commission par un amendement de Mme Batho, l'article 3 *decies* **prévoyait à l'origine d'interdire dès la promulgation de la loi toutes les subventions publiques sous forme de garanties à l'export** pour des opérations liées à l'exploration, l'exploitation, le transport ou la combustion d'énergies fossiles, en citant dans l'exposé des motifs les garanties accordées par Bpifrance Assurance Export entre 2015 et 2018, que l'auteur de l'amendement évaluait à près d'1,5 milliard d'euros.

En séance publique, **ce principe d'une interdiction générale et immédiate des garanties à l'export pour les énergies fossiles a été remplacé**, sur proposition du Gouvernement, par une extension du champ du rapport prévu à l'article 8 de la loi « Hydrocarbures » à une **réflexion sur la modulation de ces garanties en fonction de leur impact environnemental.**

Dans l'exposé des motifs de son amendement, le Gouvernement a opposé deux arguments à l'idée d'une interdiction générale :

- sur la forme, le régime des garanties à l'export de l'état **relève du domaine exclusif des lois des finances** et ne peut donc figurer dans une loi ordinaire ;

- sur le fond, « *une telle interdiction générale pour toutes les énergies fossiles ne parviendrait pas nécessairement à atteindre le but recherché de diminuer la production d'énergies fossiles tout en nuisant gravement à la compétitivité des entreprises, PME et grands groupes, notamment ceux liés directement ou indirectement au secteur des hydrocarbures et très dépendants de l'export, sans pour autant garantir un effet d'entraînement sur les principaux autres pays fournissant des soutiens financiers à l'exportation à leurs propres industries* ».

En conséquence, le Gouvernement considère qu'« *une réflexion de fond* », qui sera l'objet du rapport, doit être menée sur une modulation de ces garanties pour **mieux soutenir les filières renouvelables à l'export** et étudier les impacts d'une éventuelle réduction du soutien pour les différents types d'hydrocarbures et d'opérations soutenues.

Enfin, le Gouvernement a annoncé que « *l'interdiction de financement export public pour tout projet lié directement ou indirectement à la production et l'utilisation de charbon* » sera inscrite dans le prochain projet de loi de finances.

II. La position de la commission

La commission **adhère d'autant plus aux arguments avancés par le Gouvernement** à l'encontre d'une interdiction générale des soutiens à l'export des énergies fossiles **qu'elle avait souligné, pour des motifs rigoureusement identiques, toutes les limites de l'interdiction de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures sur le territoire national à l'horizon 2040 :**

- **absence d'effet sur la baisse des consommations d'énergies fossiles** : de la même façon que la production nationale résiduelle interdite sera remplacée par une production importée supplémentaire, les biens et services nationaux exportés qui ne seraient plus soutenus seraient remplacés par des biens et services produits par d'autres, sans répondre du reste aux mêmes standards environnementaux ;

- **conséquences économiques sur les entreprises du secteur**, qui sont encore plus manifestes à l'export qu'au plan national pour une filière tournée à 95 % vers l'international ;

- **absence probable, sinon certaine, d'effet d'entraînement de « l'exemplarité française » sur le reste du monde** ; pour être efficaces, de tels engagements ne peuvent être négociés et appliqués qu'aux niveaux international ou *a minima* européen.

Aussi la commission se réjouit-elle de ce qu'un an et demi après la loi « Hydrocarbures », le Gouvernement se range à ses arguments. **La réflexion initiée devra impérativement mesurer tous les effets d'une baisse éventuelle des garanties à l'export sur les équilibres économiques de la filière**, ne serait-ce que parce que nombre de ses savoir-faire, en particulier dans *l'offshore*, peuvent être mobilisées pour développer les énergies renouvelables.

Par ailleurs, la commission **approuve le principe d'une interdiction à venir des aides à l'export pour les projets de production ou d'utilisation du charbon.**

Enfin, le **lien même indirect avec le texte déposé** peut être admis dans la mesure où cet article **prolonge, au plan international** et de la même manière que l'ajout de la notion d'empreinte carbone à l'article 1^{er} *sexies*, **les objectifs d'atteinte de la neutralité carbone et de baisses des consommations d'énergies fossiles** visés au plan national.

<p>La commission a adopté l'article 3 <i>decies</i> sans modification.</p>

Article 3 undecies A (nouveau)
(article L. 231-4 du code minier)

**Possibilité d'extraire le gaz présent dans un stockage souterrain
de gaz en fin d'exploitation**

Objet : cet article introduit par la commission permet au titulaire d'une concession de stockage souterrain d'une substance relevant du régime légal des mines d'extraire cette substance en fin d'exploitation du site en étant dispensé d'obtention d'un titre minier.

Introduit par un amendement **COM-16** de Mme Férat, cet article 3 *undecies A* permet de **traiter un cas très particulier, celui du site de stockage de gaz naturel de Trois-Fontaines**, qui est appelé à fermer car **n'entrant plus dans le périmètre des installations régulées fixé par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**.

En autorisant l'exploitant à extraire une partie du gaz restant dans le cadre des opérations de fins d'exploitation du site, la mesure permettra de :

- **financer les coûts de démantèlement** des installations par les recettes issues de l'extraction du gaz présent dans le stockage ;
- et surtout de **substituer à du gaz importé du gaz déjà présent dans le sous-sol et moins émetteur de gaz à effet de serre**.

Sur la forme, la disposition présente un lien même indirect avec le texte :

- d'une part, parce que la fermeture du site est la conséquence directe d'une mesure de régulation décidée dans le cadre de la PPE, et plus globalement que la réduction du nombre de stockage de gaz est liée à la réduction de la consommation d'énergies fossiles ;

- d'autre part, parce que cette mesure permettra de réduire les émissions de CO₂ conformément aux objectifs figurant dans le texte déposé.

<p>La commission a adopté l'article 3 <i>undecies A</i> ainsi rédigé.</p>
--

Article 3 undecies (supprimé)
(article L. 229-25 du code de l'environnement)

Modification du bilan des émissions de gaz à effet de serre (BEGES)

Objet : cet article tend à compléter le BEGES par un « *plan de transition* » destiné à réduire ces dernières, et à porter de 1 500 à 50 000 € le montant de la sanction des manquements à l'établissement ou à la transmission de ce bilan.

I. Le droit en vigueur

A. Institué par la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010¹, les **bilans des émissions de GES** (BEGES) sont un outil de quantification des émissions produites sur une année par une organisation ou sur un territoire, afin d'identifier et de mobiliser des gisements de réduction de ces émissions.

L'article L. 229-25 du code de l'environnement a rendu obligatoire l'établissement d'un tel bilan :

- aux personnes morales de droit privé employant plus de 500 personnes, ce seuil étant fixé à 250 personnes dans les régions et départements d'outre-mer (1° et 2° du I) ;

- à l'État, aux régions, aux départements, aux métropoles, aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération, aux communes et aux communautés de communes de plus de 50 000 habitants ainsi qu'aux autres personnes morales de droit public employant plus de 250 personnes (3° du I).

Le bilan est réalisé tous les quatre ans, dans le premier cas, et tous les trois ans, dans le second.

Il est rendu public et accompagné d'une « *synthèse des actions envisagées pour réduire [les] émissions de gaz à effet de serre* ».

L'article R. 229-47 du même code précise que le bilan « *fournit une évaluation du volume des émissions de GES produit par les activités exercées par la personne morale sur le territoire national au cours d'une année* », en distinguant les émissions directes et indirectes.

Il ajoute que la synthèse jointe au bilan présente, pour chacune de ces catégories d'émissions, « *les actions que la personne morale envisage de mettre en œuvre au cours des années courant jusqu'à l'établissement de son bilan suivant* », en indiquant une estimation du volume des réductions des émissions de GES.

¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (article 75).

B. Les BEGES ont été récemment **renforcés** par ordonnance¹.

En effet, le manquement à l'établissement ou à la transmission du bilan est désormais passible d'une amende administrative de 1 500 € (III de l'article L. 229-25 du code de l'environnement).

Par ailleurs, la publication du bilan est dorénavant réalisée sur une plate-forme en ligne, dont la gestion incombe à l'Agence de maîtrise de l'énergie et de l'environnement (ADEME) (II du même article et VI de l'article R. 131-3 du même code).

C. Les BEGES ne constituent **pas la seule obligation applicable** en matière de « *comptabilité carbone* ».

À titre d'illustration, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont tenus d'élaborer **un plan climat-air-énergie territorial (PCAET)**, qui comprend notamment des « *objectifs stratégiques et opérationnels* » ainsi qu'un « *plan d'actions* » en matière de lutte contre le changement climatique (article L. 229-26 du code de l'environnement).

Des liens existent entre ces différents outils puisque les collectivités territoriales et leurs groupements ayant adopté un PCAET sont dispensées de la production d'une synthèse dans le cadre du BEGES (article R229-47 du même code).

D. Cependant, le **bilan de la mise en œuvre** des BEGES apparaît en demi-teinte.

Dans le cadre d'une évaluation publiée en avril 2018², l'ADEME a recensé 5 160 bilans, dont 3 372 produits par des entreprises, 1 282 par des établissements publics et 506 par des collectivités territoriales.

Le taux de conformité à la réglementation s'élevait à 30 %, dont 40 % pour les entreprises, 30 % pour les établissements publics et 20 % pour les collectivités territoriales.

II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En commission, les députés ont adopté un amendement identique présenté par le rapporteur pour la commission des affaires économiques ainsi que Mme Tiegna et les membres du groupe La République en Marche.

¹ Ordonnance n° 2015-1737 du 24 décembre 2015 relative aux bilans d'émission de gaz à effet de serre et aux audits énergétiques (Article 1^{er}).

² ADEME, *Évaluation réglementaire 2017 sur la réglementation des bilans d'émissions de gaz à effet de serre (mis à jour de 2018)*, page 5.

Le dispositif remplacerait la « *synthèse des actions envisagées* » devant être jointe au bilan des émissions de GES, mentionnée au I de l'article L. 229-25 du code de l'environnement, par un « *plan de transition* » rendu public et comprenant :

- des objectifs volontaires à court, moyen et long termes ;
- les actions envisagées pour atteindre ces objectifs et les moyens mis en œuvre à cet effet ;
- une évaluation des actions précédemment mises en place et une analyse des évolutions, positives ou négatives, du bilan d'émissions de GES.

En outre, par un amendement présenté par M. Pancher et plusieurs de ses collègues, le montant de la sanction administrative visée au III du même article a été relevé de 1 500 à 50 000 €.

III. La position de la commission

La commission juge utile que les collectivités publiques et les acteurs économiques quantifient et réduisent leurs émissions de GES.

Parce qu'il contribue à l'atteinte de l'objectif de « *neutralité carbone* » visé à l'article 1^{er}, le dispositif introduit par l'Assemblée nationale est en lien avec le projet de loi.

Pour autant, **ce dispositif ne donne pas pleinement satisfaction.**

En premier lieu, **la commission constate que les « *plans de transition* » sont peu novateurs par rapport aux « *synthèses des actions* » d'ores et déjà existantes.**

Certes, ces plans doivent contenir, en plus des actions, la description des objectifs, des moyens et des actions précédemment réalisées.

Cependant, le fait de préciser que ces plans sont rendus publics, comme le prévoit le dispositif, ne modifie pas substantiellement notre droit.

En effet, la synthèse fait partie des éléments devant être renseignés de manière obligatoire sur la plate-forme, les visiteurs pouvant accéder à toutes les informations, à l'exception des coordonnées de la personne en charge du suivi du BEGES en cas d'opposition de sa part¹.

Surtout, la commission constate que l'Assemblée nationale n'a pas prévu que le PCAET tienne lieu de plan de transition, contrairement à ce qui existe actuellement pour la synthèse.

En second lieu, **la commission estime que le relèvement de 1 500 à 50 000 € de la sanction administrative n'est pas opportun.**

¹ Arrêté du 25 janvier 2016 relatif à la plate-forme informatique pour la transmission des bilans d'émission de gaz à effet de serre (Articles 2 et 4).

D'une part, il est malvenu de rehausser à ce point le montant de la sanction, alors que les conséquences de son introduction – et notamment son effet sur le taux de conformité règlementaire – n'a pas encore été mesurée.

C'est du reste ce qui transparaît du constat formulé en ces termes par l'ADEME, dans une évaluation récente¹ : « *il est encore trop tôt pour pouvoir analyser l'effet incitatif des dernières mesures entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2016* » dont « *l'introduction de sanctions en cas de manquement à l'obligation de BEGES* ».

D'autre part, le montant auquel serait porté la sanction n'est pas suffisamment proportionné aux manquements.

A contrario, le niveau actuel de 1 500 € correspond au montant d'une contravention de la 5^{ème} classe en droit pénal et au coût de réalisation du bilan pour les plus petites entreprises, ce qui paraît plus raisonnable.

C'est d'ailleurs ce qui ressort du rapport au Président de la République² sur l'ordonnance ayant créé cette sanction : « *Il est ainsi envisagé d'établir une contravention de 5^{ème} classe, d'un montant au plus égal à 1 500 €, sanction qui serait suffisante pour augmenter de façon significative le nombre d'assujettis répondant à l'obligation, le coût de réalisation d'un bilan pour des entreprises de petite taille étant de l'ordre de quelques milliers d'euros lorsqu'il est confié à un prestataire extérieur* ».

Dans ces conditions, **la commission a adopté un amendement (COM-75)**, présenté par Mme Elisabeth Lamure et plusieurs de ses collègues, **visant à supprimer l'article 3 undecies.**

<p>La commission a supprimé l'article 3 undecies.</p>
--

¹ ADEME, *Évaluation réglementaire 2017 sur la réglementation des bilans d'émissions de gaz à effet de serre (mis à jour de 2018)*, p. 6.

² *Le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2015-1737 du 24 décembre 2015 relative aux bilans d'émission de gaz à effet de serre et aux audits énergétiques est disponible ici : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/rapport/2015/12/26/DEVR1523496P/jo/texte/fr>*

Article 3 duodecies (supprimé)

(articles L. 310-1-1-3 [nouveau] et L. 385-7-2 [nouveau] du code des assurances, articles L. 511-4-3 [nouveau], L. 518-15-3 [nouveau], L. 533-22-1 et L. 533-22-4 du code monétaire et financier, articles L. 114-46-3 [nouveau], L. 931-3-8 [nouveau] et L. 942-6-1 [nouveau] du code de la sécurité sociale)

**Renforcement de l'obligation de publication
d'informations extra-financières applicable aux investisseurs**

Objet : cet article tend à compléter le contenu des informations devant être publiées par les sociétés de gestion de portefeuille et certains investisseurs institutionnels sur les modalités de prise en compte des critères relatifs aux objectifs environnementaux, sociaux et de qualité de gouvernance (ESG) dans leurs politiques d'investissement.

I. Le droit en vigueur

A. L'article L. 533-22-1 du code monétaire et financier¹ dispose que les sociétés de gestion de portefeuille et certains investisseurs institutionnels (sociétés d'assurance et de réassurance, mutuelles, institutions de prévoyance, caisse de retraite complémentaires, Caisse des dépôts et consignations) fournissent **des informations sur les modalités de prise en compte des critères relatifs aux objectifs « environnementaux, sociaux et de qualité de gouvernement » (ESG)** dans leurs politiques d'investissement.

L'article précise que, parmi les objectifs environnementaux, figure *« la prise en compte de l'exposition aux risques climatiques, notamment la mesure des émissions de gaz à effet de serre associées aux actifs détenus, ainsi que la contribution au respect de l'objectif international de limitation du réchauffement climatique et à l'atteinte des objectifs de la transition énergétique et écologique »*.

Afin d'apprécier l'atteinte de cette contribution, les entreprises définissent des *« cibles indicatives »*, selon leurs activités et leurs investissements, qui doivent être *« en cohérence »* avec la stratégie bas-carbone. Dans l'hypothèse où ces cibles n'auraient pas été atteintes pour dernier exercice clos, elles en expliquent les raisons.

¹ Tel qu'il a été modifié notamment par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 sur la transition énergétique pour la croissance verte (article 173).

B. Les **modalités de mise en œuvre** de l'article ont été précisées par décret¹, dont le contenu a été inscrit à l'article D. 533-16-1 du même code.

Selon cet article, les sociétés doivent notamment fournir les informations suivantes au titre de la prise en compte des critères relatifs aux ESG dans leurs politiques d'investissement (2° du II) :

- la nature des critères pris en compte ;
- la méthodologie et les résultats de l'analyse mise en œuvre sur ces critères ;
- l'intégration de ces résultats dans leurs politiques d'investissement, dont les changements effectués dans leurs politiques d'investissement ou d'engagement.

Plus spécifiquement, en ce qui concerne la contribution des entreprises au respect des objectifs de lutte contre le réchauffement climatique et de la transition énergétique et écologique, elle est appréciée à travers la description notamment (4° du III) :

- de la manière dont elles analysent la cohérence de leurs politiques d'investissement avec ces objectifs et la manière dont elles y contribuent ;
- de cibles indicatives ;
- des actions menées dans ce cadre ;
- le cas échéant, pour le dernier exercice clos, des écarts éventuels par rapport aux cibles indicatives, et les raisons qui les expliquent.

Cependant, il faut préciser que ce dispositif repose sur le principe dit « *appliquer ou expliquer* »², ce qui signifie que les sociétés ne sont pas contraintes de publier les informations susvisées, dès lors qu'elles indiquent les raisons pour lesquelles elles ne les fournissent pas ou les fournissent partiellement (4° du II).

II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

A. En commission, les députés ont adopté deux amendements présentés par Mme Tiegna et les membres du groupe de la République en Marche visant à compléter les obligations prévues à l'article L. 522-22-1 du code monétaire et financier.

¹ Décret n° 2015-1850 du 29 décembre 2015 pris en application de l'article L. 533-22-1 du code monétaire et financier.

² En anglais, « *comply or explain* »

Le dispositif inscrirait dans la loi la nécessité pour les sociétés de portefeuille de gestion et les investisseurs institutionnels de **fournir des informations sur** « *les méthodologies d'analyse mises en œuvre* » pour parvenir au respect des objectifs de lutte contre le réchauffement climatique et d'atteinte de la transition énergétique et écologique.

Il prévoirait également que ces derniers, s'ils n'ont pas atteint les cibles indicatives fixées pour le dernier exercice clos, « *transmettent aux autorités financières compétentes un plan d'actions permettant de se mettre en conformité avec les obligations du présent article* ».

Enfin, il compléterait les informations requises au titre de la prise en compte d'objectifs environnementaux par celles afférentes à **la contribution des sociétés à** « *la persévération de la biodiversité des écosystèmes et des ressources naturelles, notamment la participation à l'objectif de zéro artificialisation nette et l'utilisation d'énergies renouvelables* », cette contribution devant être « *en cohérence* » avec la stratégie nationale pour la biodiversité.

B. En séance publique, les députés ont adopté un amendement du Gouvernement modifiant intégralement la rédaction du dispositif.

Ce dispositif introduirait **de nouvelles obligations applicables** aux sociétés de gestion de portefeuille et investisseurs institutionnels mais aussi **aux établissements de crédit et aux sociétés d'investissement**.

Tout d'abord, ces entreprises devraient inclure dans une « *politique relative aux risques en matière de durabilité* » une information sur les « *risques associés au changement climatique* » et ceux « *liés à la biodiversité* ».

Les informations requises seraient plus larges que celles existantes.

D'une part, s'agissant de la lutte contre le changement climatique, la contribution des sociétés serait notamment appréciée au regard du « *niveau de dépenses engagées en faveur du climat* ».

D'autre part, seraient également attendues des éléments sur :

- la **préservation de la biodiversité et des écosystèmes**, appréciée notamment au regard du « *niveau de dépenses engagées en faveur de la biodiversité* » et de la contribution à « *l'objectif de zéro artificialisation nette* », les entreprises devant établir des cibles indicatives « *en cohérence* » avec la stratégie nationale pour la biodiversité ;

- la **préservation des ressources naturelles et la réduction de la consommation en eau**, sans qu'il soit précisé d'autres éléments dans la loi.

Le principe dit « *appliquer ou expliquer* » serait maintenu, dans la mesure où le dispositif prévoit que « *si les entités choisissent de ne pas publier certaines informations, elles en justifient les raisons* ».

C'est dans **leur déclaration de performance extra-financière** que les entreprises devraient préciser les « *informations sur la mise en œuvre* » des obligations précitées.

Complémentairement, les députés ont également adopté un amendement de Mme Batho et M. Orphelin maintenant « *la mesure des émissions de gaz à effet de serre associés aux actifs contenus* » parmi les informations requises au titre de la lutte contre le changement climatique.

III. La position de la commission

Si la commission souscrit à l'objectif d'orienter les politiques d'investissement des acteurs financiers vers davantage de durabilité, elle ne peut qu'exprimer une profonde réserve sur le dispositif proposé.

Sur le strict plan du droit, en effet, **cet article, qui paraît inabouti, pose de trop lourdes difficultés pour être maintenu dans le projet de loi.**

En premier lieu, **il existe un doute sur le lien entre le dispositif et le texte** : en effet, alors que l'article 45 de la Constitution dispose que tout amendement est recevable en première lecture « *dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », certains éléments du dispositif - la préservation de la biodiversité, des écosystèmes et des ressources naturelles et la réduction de la consommation d'eau - ne figuraient pas explicitement dans le projet de loi initial. Elles n'étaient pas non plus visées par son intitulé ou son exposé des motifs.

Or, pour apprécier l'existence d'un lien, le Conseil constitutionnel se fonde sur « *le contenu même du projet ou de la proposition initial* », l'intitulé ou l'exposé des motifs constituant quant à eux « *des indices* »¹.

En second lieu, **le dispositif fait référence à un règlement européen qui n'est pas encore entré en vigueur.**

Selon les informations communiquées au rapporteur par la DGEC, l'entrée en vigueur ce texte est prévue d'ici la fin de l'année 2029, et son application dans les 15 mois après cette date (soit fin 2020-début 2021).

Dès lors, les modifications proposées conduiraient à appliquer de manière anticipée un règlement n'ayant pas encore d'existence juridique, introduisant même deux références à ce texte à l'article L. 533-22-1 du code monétaire et financier (CMF).

Outre cet élément de procédure, sur le fond, **le dispositif se positionnerait, tantôt en-deçà, tantôt au-delà, des exigences fixées par le projet de règlement européen**².

¹ Conseil constitutionnel, commentaire de la décision n° 2011-640 DC du 4 août 2011, loi modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

² Le projet de règlement est consultable ci-après :

http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0435_FR.html

Ainsi, tel qu'il serait rédigé, l'article L. 533-22-1 du CMF :

- appliquerait les exigences européennes à l'ensemble des établissements de crédit et des sociétés de financement, alors que le projet de règlement vise leurs activités de gestion de portefeuille et de conseil en investissement (article 2 du projet de règlement) ;

- supprimerait les critères sociaux ou relatifs à la gouvernance existant, tandis que le projet de règlement définit les risques de durabilité comme « *un élément ou une situation incertains dans le domaine environnemental, social ou de gouvernance* » et les investissements durables comme ceux « *qui contribuent à des objectifs environnementaux* », « *qui contribuent à des objectifs sociaux* » ou encore à une « *combinaison de ces catégories* » (même article) ;

- introduirait des indicateurs prévus par le projet de règlement pour mesurer les investissements environnementaux - la biodiversité, les ressources naturelles et l'eau -, sans intégrer d'autres éléments pourtant eux aussi visés - l'énergie notamment de sources renouvelables, la production de déchets, l'économie circulaire (même article).

Par ailleurs, **une partie du dispositif est de nature réglementaire**, puisqu'il inscrirait à l'article L. 533-22-1 du CMF des éléments figurant déjà à l'article D. 533-16-1 du même code, tels que :

- la définition des risques physiques et de transition (1° du III) ;
- la description de la méthodologie d'analyse (3° du III).

Pour l'ensemble de ces raisons, **la commission a adopté un amendement (COM-154)**, proposé par le rapporteur, **tendant à supprimer le dispositif.**

La commission a supprimé l'article 3 *duodecies*.

Article 3 terdecies (nouveau)

(articles L. 314-1 A et L. 446-1 A [nouveaux] du code de l'énergie)

**Prise en compte du bilan carbone dans tous les dispositifs de soutien
à l'électricité et au gaz renouvelables**

Objet : cet article introduit par la commission prévoit que l'ensemble des dispositions de soutien à l'électricité et au gaz renouvelables devront désormais intégrer le bilan carbone des projets parmi leurs critères d'éligibilité ou de notation.

Introduit par un amendement COM-155 du rapporteur, cet article 3 *terdecies* pose **un principe général, celui d'une prise en compte du bilan carbone des projets de production d'énergies renouvelables** parmi les critères d'éligibilité ou, le cas échéant, de notation de l'ensemble des dispositions de soutien public : obligation d'achat et complément de rémunération, attribués en guichet ouvert ou à l'issue d'une procédure de mise en concurrence.

Dans ce cadre, **le bénéfice des aides ou le classement des projets dépendront, parmi d'autres critères, de l'évaluation de l'impact carbone des installations sur l'ensemble de leur cycle de vie**, sur le modèle du critère carbone existant dans la notation des appels d'offres sur le photovoltaïque.

Un tel principe permettra :

- d'admettre au guichet ouvert ou de sélectionner dans le cadre d'un appel d'offres **les projets les plus performants sur le plan des émissions de gaz à effet de serre ;**

- **indirectement, de soutenir les filières françaises et européennes** et ainsi de contribuer au développement d'une industrie verte en France et en Europe.

Sur la forme, le présent article présente un **lien direct avec l'objectif d'atteindre la neutralité carbone en 2050** tel qu'il figurait dans le texte déposé et s'inscrit dans le prolongement des dispositions visant à **mieux évaluer l'empreinte carbone de nos activités.**

<p>La commission a adopté l'article 3 <i>terdecies</i> ainsi rédigé.</p>

Article 4

(articles L. 122-1 et L. 122-3-4 du code de l'environnement)

Réforme de l'autorité environnementale

Objet : cet article vise à distinguer l'autorité chargée d'examiner au cas par cas si un projet doit ou non faire l'objet d'une évaluation environnementale de l'autorité compétente pour émettre un avis sur cette évaluation, afin de confier ces missions à deux entités différentes.

Le présent article a fait l'objet d'une délégation au fond de votre commission à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

La position de la commission

Lors de sa réunion, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a retenu l'amendement **COM-234** prévoyant que l'autorité qui sera désignée pour assurer l'examen au cas par cas des projets devra également disposer d'une autonomie fonctionnelle par rapport à l'autorité compétente pour autoriser le projet.

La commission a adopté l'article 4 ainsi modifié.

Article 4 bis A

(articles L. 121-7 et L. 314-29 du code de l'énergie)

Contrat de soutien aux énergies renouvelables électriques innovantes

Objet : cet article introduit à l'Assemblée nationale crée un nouveau mécanisme de soutien public aux énergies renouvelables électriques innovantes.

I. Le texte adopté à l'Assemblée

Introduit en séance publique par un amendement de Mme Brunet et plusieurs de ses collègues et inspiré d'une proposition de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), cet article instaure **un nouveau dispositif de soutien public aux énergies renouvelables électriques innovantes** qui permet d'attribuer à des producteurs d'électricité sélectionnés **après appel à projets** (article L. 314-29) un **soutien dont le niveau est fixé au cas par cas et peut être modifié au cours de la vie** du projet par la CRE (article L. 314-31) afin d'éviter une surrémunération des producteurs.

Le dispositif, qui rappelle que la procédure d'appel à projets respecte les principes de transparence et d'égalité de traitement des candidats et prévoit que l'autorité administrative peut ne pas y donner suite (article L. 314-30), **devra être précisé par un décret en Conseil d'État** pris après avis de la CRE et portant à la fois sur les modalités de l'appel à projets et de la façon dont la rémunération est fixée et peut être modifiée en cours de contrat.

Selon l'exposé des motifs de l'amendement, ce nouveau cadre permettra **d'éviter, pour les filières innovantes, des « surcoûts qu'engendrerait (...) le recours aux mécanismes de soutien classiques »** dans la mesure où « *l'absence de connaissance des coûts* » et **la faible pression concurrentielle** rendrait difficile la fixation d'un juste niveau de rémunération des producteurs. Dès lors, **un examen au cas par cas** des

projets, « sur la base d'une analyse partagée des coûts entre l'administration et le porteur de projet », **est jugé plus efficient.**

II. La position de la commission

Sur la forme, l'introduction de cet article par un amendement d'origine parlementaire était **manifestement contraire à l'article 40 de la Constitution** en ce qu'il aggrave les charges imputables aux missions de service public de production d'électricité qui sont, en vertu de l'article L. 121-6 du code de l'énergie, intégralement compensées par l'État. Dès lors, l'amendement **aurait logiquement dû être déclaré irrecevable** sans que son caractère « expérimental », à supposer même qu'il soit effectif, le dispense de respecter l'article 40.

De façon plus accessoire, le positionnement de cet article après l'article 4 relatif à l'évaluation environnementale avec laquelle il est sans rapport, plutôt que dans le chapitre consacré à la régulation de l'énergie auquel il pourrait se rattacher, étonne également.

Sur le fond néanmoins, **ce nouveau mécanisme de soutien**, qui s'inspire de dispositions existant déjà dans les zones non interconnectées, **permettra d'accompagner l'émergence de nouvelles solutions énergétiques renouvelables et innovantes en ajustant le niveau de soutien aux besoins tout en prévenant le risque de surrémunération.** Dans le cadre de l'examen en première lecture du projet de loi d'orientation des mobilités, **le Sénat avait du reste préconisé les mêmes modalités** d'adaptation de la rémunération au cours de la vie du projet¹, mais sans être suivi par le Gouvernement ni par l'Assemblée nationale.

Sur la proposition du rapporteur, la commission a adopté, outre un amendement **COM-158** rédactionnel :

- un amendement **COM-156** remplaçant l'expression « contrat expérimental », qui laisse à penser que le contrat lui-même est établi à titre expérimental, ce qui n'est pas le cas, par la dénomination « **contrat d'expérimentation** » puisqu'il s'agit bien de soutenir l'expérimentation de solutions électriques renouvelables innovantes ;

- un amendement **COM-157** corrigeant une erreur de référence pour le renvoi à l'exigence de rémunération raisonnable des capitaux investis, et explicitant le fait que la rémunération pourra être modifiée au cours de la vie du contrat par la Commission de régulation de l'énergie **dans les limites initialement prévues au contrat.**

¹ Art. 25 du projet de loi d'orientation des mobilités créant un dispositif de soutien au biogaz non injecté.

Sur la forme, cet article 4 *bis* **participe à l'atteinte de la neutralité carbone** visée à l'article 1^{er} du texte déposé en soutenant des énergies renouvelables innovantes tout en optimisant le coût du soutien public, ce qui permettra de faire plus à enveloppe identique.

La commission a adopté l'article 4 *bis* A ainsi modifié.

Article 4 bis
(article L. 512-7-2 du code de l'environnement)

Modalités de soumission des projets d'installation classée pour la protection de l'environnement à une procédure d'autorisation environnementale

Objet : cet article prévoit que l'examen par le préfet de la nécessité de soumettre un projet d'installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) à une procédure d'autorisation environnementale prend en compte l'ensemble des critères définis par la directive 2011/92/UE.

Le présent article a fait l'objet d'une délégation au fond de votre commission à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

La position de la commission

Lors de sa réunion, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable n'a pas retenu d'amendement.

La commission a adopté l'article 4 *bis* sans modification.

Article 4 ter

(article L. 515-16-1 du code de l'environnement)

Implantation d'installations de production d'énergie renouvelable dans le périmètre des plans de prévention des risques technologiques

Objet : cet article permet aux préfets d'accorder des dérogations aux interdictions et prescriptions fixées par les plans de prévention des risques technologiques pour la réalisation d'installations de production d'énergie renouvelable.

Le présent article a fait l'objet d'une délégation au fond de votre commission à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

La position de la commission

Lors de sa réunion, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a retenu un amendement rédactionnel **COM-236** et un amendement **COM-235** prévoyant que la décision sera précédée d'un avis de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale sur le territoire desquels l'installation de production serait autorisée.

La commission a adopté l'article 4 ter ainsi modifié.

Article 4 quater (supprimé)

(article L. 311-13 [nouveau] du code de justice administrative)

Contentieux des énergies renouvelables en mer

Objet : cet article vise à confier au Conseil d'État la compétence pour connaître en premier et en dernier ressort des recours formés contre les décisions relatives aux installations de production d'énergie renouvelable en mer et à leurs ouvrages connexes.

Le présent article a fait l'objet d'une délégation au fond de votre commission à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

La position de la commission

Lors de sa réunion, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a retenu un amendement **COM-237** supprimant l'article.

La commission a supprimé l'article 4 quater.

Article 5

(articles L. 221-1, L. 221-9 [rétabli], L. 211-13 [nouveau], L. 221-11, L. 221-12, L. 222-2, L. 222-2-1 [nouveau], L. 222-5, L. 222-10 [nouveau] du code de l'énergie et L. 561-31 du code monétaire et financier)

Lutte contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie (CEE)

Objet : cet article comporte une série de dispositions visant à renforcer les contrôles pour réduire les cas de fraudes aux certificats d'économies d'énergie : suppression d'un cas de mise en demeure pour accélérer les procédures de contrôle, échanges d'informations entre services, contrôles des opérations d'économies d'énergie par les obligés ou par un organisme tiers après une sanction, signalement des manquements aux règles de qualification « RGE » (reconnu garant de l'environnement) et allongement du délai de saisine du ministre aux fins de sanction.

I. Le droit en vigueur

1° La mécanique des CEE

Le dispositif des CEE défini aux articles L. 221-1 et suivants du code de l'énergie **impose aux vendeurs d'énergie** (les « obligés »¹) **des obligations d'économies d'énergie** dont ils peuvent s'acquitter soit :

- en réalisant des opérations d'économies d'énergie sur leur patrimoine ou sur celui d'autres acteurs éligibles mais non obligés² : il peut s'agir d'opérations standardisées, dont le contenu est détaillé dans des fiches définies par arrêté³, ou d'opérations spécifiques ;

¹ Fournisseurs d'électricité, de gaz, de fioul domestique, de chaleur et de froid et distributeurs de carburant (dont les grandes surfaces) dont les ventes dépassent un certain seuil.

² Collectivités territoriales, Agence nationale de l'habitat (Anah), bailleurs sociaux, sociétés d'économies mixtes (Sem) exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux et Sem et sociétés publiques locales (SPL) dont l'objet est l'efficacité énergétique.

³ En fixant des montants forfaitaires d'économies d'énergie pour les opérations les plus fréquentes, les fiches sécurisent les acteurs et les orientent vers les actions sur lesquelles elles portent ; elles ont donc un effet d'entraînement important.

- **en incitant les consommateurs** (par l'attribution de primes notamment) à **investir** dans ces mêmes opérations d'économies d'énergie ;

- **en faisant appel au marché pour y acheter des CEE** à d'autres acteurs ayant mené de telles actions, en particulier les éligibles non obligés ;

- ou encore **en contribuant financièrement à des programmes d'accompagnement** (information, formation et innovation) en faveur de la maîtrise de la demande énergétique, validés par l'administration.

Les obligés peuvent choisir de déléguer, en tout ou partie, leurs obligations à une structure tierce, le délégataire, qui devient alors obligé à la place du délégant et a les mêmes droits et obligations qu'un obligé.

Si les obligés ne remplissent pas leurs obligations, ils doivent acquitter en fin de période 'une pénalité d'un montant de 0,015 euros par kWh d'obligation non réalisée pour la quatrième période, soit **15 euros par MWh cumac**¹.

Au vu des sommes mobilisées (*cf. infra*), les CEE sont de loin le premier instrument de la politique de maîtrise de la demande d'énergie, devant le crédit d'impôt pour la transition énergétique (1 milliard d'euros estimés en 2019).

2° Des volumes croissants d'obligations à réaliser et des tensions sur le marché des CEE qui se répercutent sur la facture des consommateurs

Le volume des obligations à réaliser est **fixé par décret** sur la base d'un objectif pluriannuel – établi sur trois ans pour les dernières périodes) – et réparti entre les obligés au *pro rata* de leurs volumes de ventes.

Depuis sa création en 2006, **cet objectif est allé croissant, avec un quasi-doublement entre chaque période à partir de 2015 :**

- 501 TWh cumac sur les deux premières périodes (2006-2009 : 54 TWh et 2011-2014 : 447 TWh) ;

- **700 TWh cumac sur la troisième période 2015-2017**, auquel s'est ajoutée, en cours de période, une obligation spécifique à réaliser au bénéfice de ménages en situation de précarité énergétique (« CEE précarité »), avec un objectif de 150 TWh cumac sur 2016-2017 ;

- et **1 600 TWh cumac pour la quatrième période 2018-2020, dont 400 TWh de CEE précarité.**

¹ Les kWh ou MWh cumac sont l'unité utilisée pour quantifier les économies d'énergie réalisées dans le cadre des CEE. Le terme « cumac » correspond à la contraction de « cumulés » et « actualisés ». Par exemple, le montant de kWh cumac économisé suite à l'installation d'un appareil performant d'un point de vue énergétique correspond au cumul des économies d'énergie annuelles réalisées durant la durée de vie de ce produit (source : site du ministère de la transition écologique et solidaire).

Selon la plupart sinon tous les acteurs concernés, ce dernier objectif paraît **difficilement atteignable** au rythme actuel de production des CEE et conduit à une **montée des tensions sur le marché, avec un doublement des prix entre 2017 et 2018** pour atteindre, sur le marché spot le plus représentatif de ces tensions, **près de 9 euros** du MWh cumac pour les CEE classiques¹.

À ce niveau de prix, le dispositif des CEE représente **entre 3 et 4 milliards d'euros par an**, soit entre 9 et 12 milliards d'euros sur la période 2018-2020, qui sont **directement répercutés sur la facture énergétique des consommateurs**². D'ores et déjà, **entre 3 % et 4 % des dépenses énergétiques des Français** financent les CEE³. Dans le prix des carburants, les CEE sont ainsi passés de moins d'un centime d'euro par litre en 2015 à **5,5 centimes par litre** en janvier 2019⁴ et **dans les tarifs réglementés**, la part imputable aux CEE est passée en moyenne, pour l'électricité, de 1 % en 2016 à 3 % en 2019 et, pour le gaz, de 2 % à 4 %⁵, voire pourrait encore augmenter respectivement à 4 % et 6 % dans les prochains mois.

En pratique, **les CEE présentent donc tous les effets d'une taxe**, puisque l'obligation imposée par les pouvoirs publics se traduit par un renchérissement du prix des énergies, **mais sans la transparence pour les consommateurs et le contrôle du Parlement** qu'un tel mécanisme, *a fortiori* au vu des montants en cause, devrait impliquer.

Pour « *détendre un dispositif en pleine surchauffe* » et « *diminuer son poids dans la facture des consommateurs finals* », quatre associations de consommateurs et six organisations professionnelles de l'énergie ont demandé en février dernier au Gouvernement de **prolonger d'un an la quatrième période à iso-obligation**.

En réponse, le Gouvernement a décidé de **prolonger d'un an la quatrième période**, jusqu'en 2021 **mais en augmentant le volume d'obligations à réaliser** de 1 600 à 2 133 TWh cumac, dont 1 400 TWh de CEE « classiques » et 733 TWh de CEE précarité, ce qui ne devrait pas apaiser la tension sur le marché.

¹ Niveau qui se rapproche du reste progressivement de celui de la pénalité, fixée à 15 euros. Or, s'il devait devenir équivalent d'acheter des CEE ou de s'acquitter de la pénalité, le dispositif pourrait devenir sans effet sur la baisse des consommations d'énergie. Dans le cadre des programmes, le coût des CEE est de 5 euros et l'on estime que le coût des CEE produits en interne est de l'ordre de 6 euros.

² Dans le cas des tarifs réglementés, les CEE sont pris en compte dans la construction des tarifs, qui intègre une composante représentative de leurs coûts d'acquisition par les acteurs obligés.

³ Source : lettre du 1^{er} février 2019 adressée par dix organisations au ministre de la transition écologique et solidaire.

⁴ Source : Union française des industries pétrolières (Ufip).

⁵ Source : Commission de régulation de l'énergie (CRE).

3° Un marché propice au développement des pratiques frauduleuses

Faisant intervenir des acteurs multiples – obligés, éligibles, délégataires, artisans – et fonctionnant notamment sur la base d'échanges de gré à gré, **le dispositif des CEE est d'autant plus propice au développement de pratiques frauduleuses que la tension sur le marché est importante** et le gain potentiel d'une opération frauduleuse élevé. Comme noté par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi, « *la très forte augmentation des obligations d'économies d'énergie (...) ainsi que l'augmentation très importante de la valeur des certificats, sont de nature à favoriser le développement de fraudes de divers types* ».

Même si des contrôles sont effectués par le pôle national des CEE, le PNCEE – dont les effectifs se limitent toutefois à une douzaine d'agents – pour vérifier l'éligibilité des opérations donnant lieu à la délivrance de CEE et que des sanctions peuvent être prononcées en cas de manquement, l'étude d'impact note que « *le dispositif des CEE fait face à l'agissement de sociétés utilisant des moyens frauduleux pour se voir attribuer des CEE qui peuvent ensuite être revendus, avec le blanchiment de sommes issues d'activités délictuelles et l'évasion de profits à l'étranger* ». Ces fraudes, consistant principalement à surévaluer ou à ne pas réaliser les travaux déclarés et qui peuvent « *représenter des montants significatifs* », ont pu être facilitées par la simplification des procédures de déclaration¹ et sont souvent dissimulées par « *la multiplication des partenariats et contrats de sous-traitance* ».

Au-delà de ces pratiques délictuelles, **se pose aussi la question de la qualité des travaux réalisés** qui, bien que faisant intervenir obligatoirement des artisans « reconnus garants de l'environnement » (RGE)², n'est pas toujours au rendez-vous, **voire celle de l'évaluation du retour sur investissement** des opérations réalisées lorsqu'on rapporte les économies réalisées à l'investissement consenti, coût financé par la collectivité *via* les CEE compris.

¹ Alors qu'il fallait auparavant envoyer l'ensemble des pièces justificatives (devis, factures, etc.) avant la délivrance des CEE, ces pièces ne sont désormais transmises que dans le cadre de contrôles réalisés ex post et portant sur un échantillon d'opérations, cette évolution ayant été rendue nécessaire par la très forte augmentation des dossiers à traiter.

² La mention RGE est attribuée par un organisme indépendant de qualification ou de certification (Qualibat, Certibat, etc.) selon différents critères techniques.

II. Le projet de loi initial

Dans la version du texte déposé à l'Assemblée nationale, l'article 5 prévoyait la mise en place de **deux nouveaux outils de lutte contre la fraude aux CEE** :

- **une accélération des procédures de contrôle, en réservant l'obligation de mise en demeure préalable** au prononcé des sanctions prévues à l'article L. 222-2 du code de l'énergie **aux seuls manquements à des obligations déclaratives**, ce qui permettra aux personnes contrôlées de régulariser leur situation en cas de déclaration incomplète mais ne ralentira plus inutilement¹ le prononcé des sanctions dans les autres cas ;

- **des échanges d'informations entre les services**, en permettant aux agents du PNCEE d'échanger tous documents et renseignements obtenus dans le cadre de leur missions avec les **services fiscaux, des douanes et de la répression des fraudes**, par le biais d'un nouvel article L. 222-10 introduit dans le cadre de l'énergie, ainsi qu'avec la cellule de renseignements financiers nationale, « **Tracfin** », en complétant la liste des personnes visées à l'article L. 561-31 du code monétaire et financier à qui Tracfin peut transmettre des informations.

Dans la version transmise au Conseil d'État figurait également la **possibilité d'imposer à une personne sanctionnée un contrôle réalisé par un organisme tiers** et portant sur d'autres opérations, passées ou futures, que celles pour lesquelles elle a été sanctionnée mais ce dispositif a été écarté par le Conseil à raison de sa grande imprécision.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En commission, les députés ont adopté plusieurs amendements du rapporteur pour **renforcer les outils de lutte contre la fraude**.

- À l'article L. 221-9, **un mécanisme de contrôle préalable au dépôt** des demandes de CEE est créé : ce contrôle, qui ne portera que **sur un échantillon d'opérations** sélectionnées de façon aléatoire **parmi une liste d'opérations qui sera fixée par arrêté**, devra être réalisé aux frais du demandeur, par lui-même ou par l'organisme accrédité de son choix. Il fera l'objet, pour chaque opération contrôlée, d'un **rapport attestant la réalité des économies d'énergie** et le respect des exigences réglementaires et sera « *tenu à la disposition* » du PNCEE. Les conditions de ce contrôle, notamment le référentiel d'accréditation des organismes de contrôle et les pourcentages d'opérations devant donner lieu à contrôle téléphonique ou sur site, qui pourront varier selon les types d'opérations, seront précisées par arrêté.

¹ Hors les cas de manquements aux obligations déclaratives, les CEE ont déjà été délivrés lorsque le manquement est constaté dans le cadre de contrôles ex post ; la mise en demeure est donc inutile et la procédure reste contradictoire en application des principes généraux rappelés à l'article L. 222-5.

• À l'article L. 222-2-1, la **possibilité d'imposer à une personne sanctionnée**, à ses frais et par l'organisme accrédité de son choix, **un contrôle sur d'autres opérations**, qui figurait dans le texte transmis au Conseil d'État, est réintroduite avec les précisions suivantes :

- le contrôle à l'origine de la sanction initiale doit avoir mis en évidence **un taux de manquement supérieur à 10 %** du volume de CEE contrôlés ;

- les « *vérifications supplémentaires* » portent sur les opérations « *susceptibles d'être concernées par des manquements de même nature que ceux ayant conduit à la sanction prononcée* » ;

- la décision du ministre de faire procéder à ces vérifications supplémentaires précise le délai dans lequel elles doivent être faites, les opérations concernées – qui ont fait **l'objet de demandes de CEE dans les deux ans précédant ou dans l'année suivant la décision du ministre** – les éléments sur lesquels elles portent, leurs modalités d'exercice – sur pièces ou sur place – et le cas échéant la méthode d'échantillonnage à appliquer ;

- l'obligation pour l'intéressé de **mettre à disposition sans délai** les informations et documents nécessaires aux vérifications, sous peine de sanction si le délai de mise à disposition excède un mois ;

- la réalisation d'un rapport par l'organisme vérificateur sur la base duquel le ministre **peut prononcer des sanctions** si le rapport lui permet d'établir l'existence de manquements, ou qui est **joint à toute demande postérieure de CEE** portant sur des opérations concernées par les vérifications.

• À l'article L. 221-13, il est prévu que **tout obligé, éligible ou délégataire est tenu de signaler sans délai** aux organismes délivrant la qualification RGE **tout manquement constaté et manifeste aux règles de qualification** afin que ces organismes puissent mener les investigations pouvant aboutir, le cas échéant, au retrait de la qualification de l'entreprise concernée.

• De même, à l'article L. 222-10, est ajoutée la possibilité pour le PNCEE de communiquer toute non-conformité manifeste aux organismes certificateurs des artisans RGE.

En séance publique, outre un amendement rédactionnel du rapporteur, deux amendements de Mme Lardet et plusieurs de ses collègues ont été adoptés :

- le premier prévoit, à l'article L. 221-11, que **le nombre de CEE délivrés** par secteur d'activité et par opération standardisée d'économies d'énergie **est publié tous les six mois**, au lieu d'une fois par an ;

- le second **augmente le plafond des sanctions** prévues à l'article L. 222-2, en le portant de 2 % à 4 % du chiffre d'affaires et de 4 % à 6 % en cas de nouveau manquement à la même obligation.

IV. La position de la commission

Alors que le **texte initial modifiait à la marge le droit existant** et ne traitait que très partiellement le sujet, **les dispositions ajoutées à l'Assemblée renforcent substantiellement l'arsenal** des mesures de lutte contre la fraude aux CEE : **obligation de contrôles préalables** au dépôt par l'intéressé ou par un organisme d'inspection accrédité, **imposition de vérifications supplémentaires en cas de première sanction** pouvant porter sur trois années d'opérations, **obligation de signalement** de tout manquement manifeste aux certifications d'un professionnel RGE, **échange d'informations** entre administrations, **aggravation des sanctions** en cas de manquement et **transparence accrue** sur les volumes délivrés, ainsi qu'à l'article 5 *bis*, sur les prix, avec un **encadrement de la durée de validité** des CEE pour limiter la spéculation.

Pour améliorer durablement le système, deux leviers doivent être mobilisés. Le premier, qui relève d'une loi de finances, **concerne les moyens humains et budgétaires du PNCEE**, qu'il faudra sans doute encore conforter. Si les effectifs ont été augmentés cette année de cinq personnes et les moyens d'1 million d'euros en 2019 pour financer des opérations de contrôle par des tiers, le dimensionnement du service - **21 personnes** désormais - est sans doute **encore insuffisant au regard de la croissance des volumes de dossiers à contrôler et des sommes en cause.**

Le deuxième levier concerne **le volume lui-même des obligations à réaliser sur chaque période ainsi que ses modalités de fixation, à la fois en termes d'objectivation des gisements et de contrôle démocratique.** Compte tenu des effets massifs, tant en termes de travaux réalisés que de prélèvements sur les consommateurs, **il n'est plus admissible que ce volume soit fixé, discrétionnairement et sans évaluation publique préalable, par le pouvoir réglementaire.**

Sur la proposition du rapporteur, la commission a donc adopté, outre huit amendements rédactionnels **COM-160, COM-161, COM-162, COM-166, COM-167, COM-169, COM-171 et COM-172 :**

- en coordination avec l'article 1^{er} *bis* A, un amendement **COM-159** pour prévoir que **les volumes d'économies d'énergie seront fixés par la loi, par période de cinq ans** dans le cadre de la quasi « loi de programmation » ajoutée à l'Assemblée nationale, et que cette fixation sera **précédée d'une évaluation préalable et publique du gisement d'économies d'énergie pouvant être atteint à des coûts raisonnables** et proportionnés à l'objectif poursuivi, réalisée par l'Ademe. Ce mécanisme **permettra à la fois de légitimer et d'optimiser l'effort collectif en faveur des économies d'énergie**

et notamment d'éviter, par la tension excessive qui serait créée sur le marché des CEE, une augmentation artificielle du prix des CEE, répercutée sur les ménages, qui serait sans lien avec les gains obtenus grâce aux économies d'énergie réalisées ;

- un amendement **COM-163** prévoyant la **majoration des pourcentages d'opérations contrôlées lorsqu'elles donnent lieu à bonification** du volume des CEE attribuées - comme dans le cadre des opérations « **coups de pouce** » pour le remplacement d'une chaudière ou pour des travaux d'isolation ;

- un amendement **COM-164** réintroduisant au sein de l'article 5 deux dispositions figurant à l'article 5 *bis* qui participent du même objectif de lutte contre les fraudes : renforcement de la transparence sur le prix des CEE acquis ou vendus et **limitation de leur durée de validité**, telle que modifiée par l'amendement, **jusqu'à la fin de la période suivant celle au cours de laquelle les CEE ont été délivrés** ;

- un amendement **COM-165** prévoyant, d'une part, que **l'absence de signalement** par les obligés, éligibles ou délégataires d'un manquement potentiel dont elles auraient connaissance **est passible des sanctions** prévues à l'article L. 222-2 du code de l'énergie (sanctions pécuniaires, impossibilité d'obtenir des CEE, annulation de CEE obtenus, suspension ou rejet de demandes de CEE) et **obligeant**, d'autre part, **les organismes certificateurs** à qui un manquement potentiel a été signalé par les obligés, éligibles, délégataires ou fonctionnaires et agents du PNCEE à **examiner sans délai** tout signalement et à mener le cas échéant des **investigations complémentaires pouvant aboutir à la suspension ou au retrait** de la certification délivrée à l'entreprise pour laquelle ces manquements ont été constatés ;

- un amendement **COM-170** permettant au ministre de **prononcer des sanctions** au cas où des vérifications supplémentaires lui permettraient d'établir l'existence de manquements dans le cadre des opérations faisant l'objet d'une **demande de CEE dans l'année suivant** la réalisation des opérations pour lesquelles une sanction a déjà été prononcée.

<p>La commission a adopté l'article 5 ainsi modifié.</p>

Article 5 bis

(articles L. 221-7-1 [nouveau] et L. 221-8 du code de l'énergie)

Articulation des certificats d'économies d'énergie (CEE) avec la réduction des émissions de gaz à effet de serre

Objet : cet article introduit à l'Assemblée nationale et amendé par la commission prévoit l'impossibilité de délivrer des CEE pour des actions conduisant à augmenter les émissions de gaz à effet de serre et leur bonification possible en cas d'émissions évitées.

I. Le texte adopté à l'Assemblée nationale

Introduit en commission par un amendement du rapporteur, cet article 5 *bis* traite trois sujets distincts :

- une meilleure articulation entre l'objectif d'économies d'énergie des CEE et celui d'une **baisse des émissions de gaz à effet de serre** qui se recoupent très largement sauf dans « *quelques cas marginaux* », selon l'exposé des motifs de l'amendement, où les émissions peuvent augmenter. Pour les éviter, l'impossibilité de délivrer des CEE pour de telles opérations est affirmée au sein d'un nouvel article L. 221-7-1 du code de l'énergie ; il est aussi prévu, à l'article L. 221-8, que **les CEE pourront être bonifiés en fonction des émissions de gaz à effet de serre évitées ;**

- **une transparence accrue du prix moyen des CEE**, en prévoyant une fréquence mensuelle de la publication prévue à l'article L. 221-11 ;

- enfin, la lutte contre « *de possibles phénomènes de thésaurisation ou de spéculation* », en **limitant la durée de validité des CEE à six ans**, là où l'article L. 221-12 prévoyait jusqu'à présent un minimum de cinq ans.

En séance publique, le dispositif n'a pas été modifié.

II. La position de la commission

Sur le principe, la précision apportée sur les émissions de gaz à effet de serre semble bienvenue mais il conviendra de vérifier qu'elle n'a pas d'effet de bord indésirable.

Par un amendement COM-173 du rapporteur, la commission a simplement **supprimé les dispositions relatives à la transparence sur les prix des CEE ainsi qu'à leur durée de validité pour les réintroduite à l'article 5** avec lequel elles sont en lien direct.

La commission a adopté l'article 5 *bis* ainsi modifié.

Article 6

Habilitation du Gouvernement à légiférer pour prendre toutes mesures relevant de la loi nécessaires à la transposition de directives et à l'adaptation du droit, ou à l'entrée en vigueur de règlements

Objet : cet article tend à autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans le but de permettre l'application en droit interne du paquet « Une énergie propre pour tous les Européens ».

I. Le droit en vigueur

A. En 2016, la Commission européenne a présenté **une série de règlements et de directives sur le marché de l'énergie intitulée « Une énergie propre pour tous les Européens » - ou « Paquet d'hiver »** -, dans le but notamment de réorganiser le marché de l'électricité, de promouvoir les énergies renouvelables et de renforcer la performance énergétique.

Le « Paquet d'hiver » vise à permettre à l'Union européenne d'atteindre les objectifs fixés par l'Accord de Paris du 12 décembre 2015 - auquel elle est partie - ainsi que par son « *Cadre pour l'énergie et le climat à l'horizon 2030* » du 24 octobre 2014¹, qui consiste notamment en la réduction d'au moins 40 % de ses émissions de gaz à effet de serre (GES) et l'augmentation d'au moins 27 % de la part des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique².

B. Ce « Paquet d'hiver » contient les **directives** suivantes.

- Directive du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables³ :

Cette directive assigne aux États membres un objectif de production d'énergie à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute de l'Union européenne de 32 % en 2030 (article 3), ainsi que des objectifs d'intégration de ce type d'énergie dans le chauffage, le refroidissement et les transports (articles 23 et 25).

En outre, elle les autorise à instituer un régime d'aide pour l'électricité produite à partir de sources renouvelables (article 4), de même que des projets ou des régimes d'aides communs entre États membres (Articles 9 et 13).

¹ Conseil européen, conclusions du 24 octobre 2014.

² Par rapport à 1990.

³ Directive 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).

Cette directive fixe également des règles visant à simplifier les procédures administratives sur les énergies renouvelables, avec notamment l'institution d'un « *point de contact* » pour l'octroi des permis, de procédures pour le raccordement au réseau électrique ou l'intégration au réseau de gaz et d'un dispositif de garantie d'origine (articles 16, 17, 19 et 20).

Dans le même ordre d'idées, elle définit des critères de durabilité et de réduction des émissions de GES pour les biocarburants, les bioliquides et les combustibles issus de la biomasse (article 29).

Enfin, la directive reconnaît aux consommateurs « *le droit de devenir des autoconsommateurs d'énergie renouvelables* », à titre individuel ou collectif, et de « *participer à une communauté d'énergie renouvelable* » (articles 21 et 22).

L'échéance de transposition de cette directive est le 30 juin 2021.

- Directive du 11 décembre 2018 modifiant une directive sur l'efficacité énergétique¹ :

Cette directive fixe un objectif d'amélioration de l'efficacité énergétique de 20 % en 2020 et d'au moins 32,5 % en 2030 à l'échelle de l'Union européenne, chaque État membre devant fixer une contribution indicative nationale (article 1^{er}).

La directive établit également un objectif cumulé d'économies d'énergie de 1,5 % sur les ventes² et de 0,8 %³ sur la consommation⁴ annuelle, chaque État membre devant décrire les actions à réaliser dans des plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat.

Enfin, la directive comprend des dispositions sur la comptabilité de la consommation d'énergie, les compteurs et les répartiteurs de frais de chauffage devant être « *lisibles à distance* » d'ici 2020.

Sa transposition doit intervenir au plus tard le 25 juin ou le 25 octobre 2020, selon les dispositions visées.

- Directive du 30 mai 2018 modifiant des directives sur la performance énergétique des bâtiments et l'efficacité énergétique⁵ :

Selon cette directive, les États membres doivent établir « *une stratégie de rénovation de long terme pour la rénovation de bâtiments résidentiels et non résidentiels, tant publics que privés, en vue de la constitution d'un parc immobilier à haute efficacité énergétique et décarboné d'ici 2050* » (article 1^{er}).

¹ Directive 2018/2002 du Parlement Européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

² Du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2020.

³ Hors les cas spécifiques de Chypre et Malte.

⁴ Du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2030.

⁵ Directive 2018/844 du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2018, modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

Complémentairement, une « *feuille de route* », intégrant des mesures et des indicateurs pour 2030, 2040 et 2050, doit être mise en place.

La directive prévoit également que les États membres prennent des mesures pour garantir que les bâtiments neufs respectent des « *exigences minimales en matière de performance énergétique* ».

En outre, ce texte comporte des dispositions portant sur la mise en place de bornes de recharge électriques dans les bâtiments, ainsi que des inspections régulières¹ voire des contrôles automatisés² des systèmes de chauffage et de ventilation d'ici 2025.

La date limite de transposition de la directive est le 10 mars 2020.

- Directive du 5 juin 2019 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité³ :

La directive prévoit que les États membres veillent à ce que les consommateurs aient le droit notamment :

- de se procurer de l'électricité auprès du fournisseur de leur choix (articles 4 et 10) et de changer de fournisseur dans un délai maximal de 3 semaines⁴, et de 24 heures d'ici 2026 (article 12) ;

- de conclure un contrat d'électricité à « *tarification dynamique* » (article 11), d'agir en tant que « *client actif* »⁵ (article 15) et de disposer d'un compteur intelligent (article 21) ;

- de disposer d'un « *service universel* »⁶ (article 27), d'informations sur leurs factures « *qui facilitent la comparaison* » (article 18), de « *guichets uniques* » d'information sur les droits (article 25) et de mécanismes extrajudiciaires de règlement des différends⁷ (article 26).

La directive évoque également la protection des consommateurs, notamment des « *clients vulnérables* », cette notion étant définie librement par les États membres au regard de critères tels que « *les niveaux de revenus, la part des dépenses d'énergie dans le revenu disponible, l'efficacité énergétique des logements, la forte dépendance à l'égard d'équipements électriques pour des raisons de santé, l'âge ou d'autres critères* » (article 28).

¹ Pour les installations dont la puissance est supérieure à 70 kW.

² Pour les installations dont la puissance est supérieure à 290 kW.

³ Directive 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE.

⁴ Sans facturation des frais liés au changement pour les clients résidentiels et les petites entreprises.

⁵ Les « *clients actifs* » sont une personne ou un groupe de personnes qui consomment, vendent ou stockent l'électricité produite dans leurs locaux (ou d'autres locaux autorisés), ou participent à des programmes de flexibilité ou d'efficacité énergétique, dès lors que ces activités ne constituent pas leur activité commerciale ou professionnelle principale (définition 8).

⁶ Soit le droit d'être approvisionné en électricité d'une qualité définie et à des prix compétitifs.

⁷ Médiateur de l'énergie, association de consommateur, autorité de régulation.

Autre point notable, la directive prévoit que les États membres établissent un cadre réglementaire favorable aux « *communautés énergétiques citoyennes* » (article 16).

La transposition de la majeure partie des dispositions de la directive doit intervenir avant le 1^{er} janvier 2021.

C. Le « *Paquet d'hiver* » contient également les **règlements** ci-après.

- Règlement du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et l'action pour le climat¹ :

Le règlement impose aux États membres d'instituer plusieurs outils de pilotage dans les domaines de l'énergie et climat :

- un plan national intégré en matière d'énergie et de climat, fixant des objectifs en termes de décarbonisation, d'énergies renouvelables, d'efficacité énergétique, de sécurité d'approvisionnement, de marché intérieur de l'énergie ainsi que de recherche, d'innovation et de compétitivité (articles 3 et 4) ;

- une stratégie à long terme – sur au moins trente ans – de réduction des émissions de GES (article 15) ;

- un système d'inventaire national pour estimer les émissions anthropiques par les sources et les absorptions par les puits des gaz à effet de serre (article 37).

Le règlement prévoit également que les États membres coopèrent les uns avec les autres et, le cas échéant, avec des pays tiers, pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans précités (article 12).

Afin de garantir l'atteinte effective de leurs engagements, ils doivent produire un rapport d'avancement bisannuel ainsi que de communications annuelles (articles 17, 26 et 27).

En cas d'incohérence, de manque d'ambition des plans ou de progrès insuffisants, la Commission européenne peut leur adresser des recommandations (articles 30, 31 et 32).

Enfin, à l'échelle de l'Union européenne, le règlement prévoit l'institution d'une stratégie à long terme, d'un système d'inventaire et d'un mécanisme de financement des énergies renouvelables (articles 15, 33 et 37).

Certaines dispositions du règlement s'appliquent au 1^{er} janvier 2021.

¹ 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.

- Règlement du 5 juin 2019 sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité¹ :

Le règlement assujettit les États membres à la désignation d'une autorité compétente en matière de prévention des crises électriques et de leur gestion (article 3).

Cette autorité est chargée de l'évaluation des risques pour la sécurité des approvisionnements en électricité (article 4) et de l'identification des scénarios nationaux de crises électriques les plus pertinents (article 7).

Sur la base de ces scénarios, elle établit un plan de préparation aux risques, définissant toutes les mesures nationales envisagées ou prises pour prévenir ou atténuer les crises électriques (article 10).

En cas d'« *informations concrètes, sérieuses et fiables* » sur la survenance possible d'une crise électrique, l'autorité compétente émet une alerte précoce à l'attention de la Commission européenne et d'autres autorités compétentes. En cas de crise électrique, elle la déclare et en informe les mêmes institutions (article 14), un rapport étant établi dans les trois mois (article 17).

Par ailleurs, le règlement prévoit que les États membres agissent et coopèrent dans un esprit de solidarité en vue de prévenir et de gérer les crises de l'électricité, en se prêtant mutuellement assistance (article 15).

Le règlement est applicable.

- Règlement du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité² :

Le règlement détermine les principes généraux applicables aux marchés de l'électricité : la formation libre des prix ; le développement d'une production flexible, durable et sobre ; la participation des consommateurs aux marchés ; la décarbonation du système électrique ; des incitations pour l'investissement en faveur de la production, et notamment d'un système électrique décarboné ; la suppression des obstacles aux flux transfrontaliers d'électricité et la coopération régionale ; un droit d'accès aux réseaux de transport et de distribution (article 3).

Il dispose également que la Commission soutient, par tous les moyens, les États membres qui mettent en place une stratégie nationale visant à réduire les capacités d'extraction et la production d'énergies à partir de sources fossiles, y compris sur le plan de ses répercussions sociales et économiques (article 4).

Plus spécifiquement, le règlement introduit des dispositions relatives à la régulation des réseaux de transport et de distribution.

¹ Règlement (UE) 2019/941 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/89/CE.

² Règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité.

D'une part, il impartit aux États membres la nécessité de prendre toutes les mesures pour remédier aux congestions et de contrôler l'adéquation des ressources sur leur territoire, le cas échéant en élaborant des plans (articles 14, 15 et 20).

D'autre part, le règlement prévoit la création de deux mécanismes de régulation à l'échelle européenne – un *Réseau européen des gestionnaires de réseaux de transport pour l'électricité* (REGRT) et une *Entité européenne pour les gestionnaires de réseau de distribution* (GRD) –, destinés à permettre aux gestionnaires de réseau de coopérer dans le but de promouvoir une gestion optimale et une exploitation coordonnée des réseaux (articles 28 et 52).

Sous certaines réserves, la date d'application du règlement est le 1^{er} janvier 2020.

II. Le projet de loi initial du Gouvernement

A. Le I de l'article 6 vise à autoriser le Gouvernement à **prendre par ordonnances toutes mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition des quatre directives** du « *Paquet hiver* » :

– directive 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) ;

– directive 2018/2002 du Parlement Européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique ;

– directive 2018/844 du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2018, modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique ;

– directive 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE.

B. Le II du même article tend à autoriser le Gouvernement à **prendre, par ordonnances, toutes mesures relevant du domaine de la loi rendues nécessaires par l'entrée en vigueur des trois règlements** du « *Paquet d'hiver* » :

– 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 ;

- Règlement (UE) 2019/941 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/89/CE.

- Règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité.

C. Dans l'**étude d'impact** annexée au projet de loi figurent quelques éléments sur les modifications induites par la transposition ou l'entrée en vigueur des textes précités.

En ce qui concerne la transposition des directives, le Gouvernement a indiqué qu'il sera nécessaire de prévoir des dispositions sur :

- la simplification et la fluidification du marché de détail ;
- la mise en place des « *communautés d'énergie renouvelable* » et des « *communautés énergétiques citoyennes* » ;
- le périmètre de l'autoconsommation collective ;
- les missions des gestionnaires de réseaux¹ et de la CRE ;
- les dispositions relatives à l'intégration des énergies renouvelables dans les réseaux de chaleur et de froid, aux contrôles applicables aux systèmes de chauffage et de ventilation, à la facturation de la chaleur, du froid et de l'eau chaude sanitaire, et aux critères de durabilité de la biomasse.

S'agissant de l'application des règlements, il estime nécessaire de modifier les dispositions législatives pour introduire des critères liés à la performance environnementale dans le mécanisme d'obligation de capacité et de définir l'autorité compétente en matière de prévention des crises électriques et leur gestion.

D. Dans son **avis** sur le projet de loi du 25 avril 2019², le Conseil d'État a indiqué que « *ces habilitations ne soulèvent pas de difficulté juridique* ».

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En commission puis en séance publique, les députés ont adopté sept amendements rédactionnels à l'initiative du rapporteur pour la commission des affaires économiques.

¹ Ainsi que les règles sur la propriété des actifs de stockage.

² Conseil d'État, avis n°397668 sur un projet de loi relatif à l'énergie, au climat et à l'environnement, 25 avril 2019.

IV. La position de la commission

La commission partage l'objectif de transposition du « *Paquet d'hiver* », **tout en regrettant que cette transposition intervienne par la voie d'une habilitation à légiférer par ordonnance**, d'autant que les projets de modifications législatives envisagées par le Gouvernement ne sont évoqués que de manière très parcellaire dans l'étude d'impact.

À l'initiative du rapporteur, **elle a adopté un amendement (COM-174) précisant**, au 3^o du II de l'article 6, **l'intitulé¹ du dernier règlement européen entrant dans le champ de l'ordonnance.**

La commission a adopté l'article 6 ainsi modifié.

Article 6 bis A

(articles L. 211-3-2 [nouveau] et L. 315-1 à L. 315-7 du code de l'énergie)

Modification de dispositions relatives à l'autoconsommation et introduction de la notion de « *communautés d'énergie renouvelable* »

Objet : cet article a pour objet de modifier les dispositions relatives à l'autoconsommation et d'introduire la notion de « *communautés d'énergie renouvelable* », conformément à certaines dispositions du Paquet « *Une Énergie pour tous les Européens* ».

I. Le droit en vigueur

A. L'**autoconsommation**, qui consiste en la production d'électricité pour son propre compte, à titre individuel ou collectif, a été introduite par une ordonnance du 24 février 2017 ratifiée² en application de la loi « Transition énergétique » du 17 août 2015.

L'article L. 315-1 du code de l'énergie définit l'autoconsommation individuelle comme « *le fait pour un producteur [...] de consommer lui-même sur un même site tout ou partie de l'électricité produite par son installation* », cette consommation intervenant instantanément ou après stockage.

¹ Règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité ».

² Loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables (article 1^{er}).

Pour ce qui est de l'autoconsommation collective, elle désigne la situation dans laquelle « la fourniture d'électricité est effectuée entre un ou plusieurs producteurs et un ou plusieurs consommateurs finals liés entre eux au sein d'une personne morale et dont les points de soutirage et d'injection sont situés sur le réseau basse tension et respectent les critères, notamment de proximité géographique » (article L. 315-2 du même code).

B. Le « *Paquet d'hiver* » comporte plusieurs dispositions relatives à l'autoconsommation, que les États membres sont tenus de transposer.

Selon la directive du 11 décembre 2018¹, les États membres doivent garantir aux consommateurs « le droit de devenir autoconsommateurs d'énergies renouvelables »² (article 21) et veiller à ce qu'ils puissent participer à une « communauté d'énergie renouvelable »³ (article 22).

Aux termes de la directive du 5 juin 2019⁴, ils doivent aussi établir un cadre favorable aux « communautés énergétiques citoyennes »⁵ (article 16).

II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En séance publique, les députés ont adopté un amendement présenté par le rapporteur pour la commission des affaires économiques⁶ transposant certains éléments issus de la directive du 11 décembre 2018.

¹ Directive 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).

² Les « autoconsommateurs d'énergies renouvelables » désignent les personnes qui produisent, à titre individuel ou collectif, de l'énergie pour leur propre consommation, voire pour son stockage ou sa vente. Le stockage ou la vente ne doivent pas constituer leur activité professionnelle ou commerciale principale. En outre, seules peuvent produire de l'énergie collectivement les personnes qui résident dans le même bâtiment ou le même immeuble résidentiel (définition n°14).

³ Les « communautés d'énergie renouvelable » constituent des entités juridiques, reposant sur une participation ouverte, volontaire et autonome, de personnes physiques, de collectivités territoriales et de petites entreprises, se situant à proximité des projets d'énergies renouvelables auxquels ils ont souscrit et qu'ils ont élaborés, et dont l'objectif premier est de fournir des avantages environnementaux, économiques ou sociaux (définition n°16).

⁴ Directive 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE.

⁵ Les « communautés énergétiques citoyennes » sont des entités juridiques regroupant, sur la base d'une participation ouverte et volontaire, des personnes physiques, des collectivités territoriales ou des petites entreprises, dont le principal objectif est de proposer des avantages communautaires environnementaux, économiques ou sociaux, et qui peuvent prendre part à la production, à la distribution, à la fourniture, à la consommation, à l'agrégation, et au stockage d'énergie, ou fournir des services liés à l'efficacité énergétique, des services de recharge pour les véhicules électriques ou d'autres services énergétiques (définition n°16).

⁶ Sous-amendé par le Gouvernement.

Cet amendement apporterait les modifications suivantes :

- il introduirait la notion de « *communautés d'énergie renouvelable* », en créant un article L. 211-3-2 dans le code de l'énergie ;
- il permettrait que l'installation d'autoconsommation puisse être détenue ou gérée par **un tiers** ;
- il prévoirait que la Commission de régulation de l'énergie (CRE) détermine **un tarif d'utilisation des réseaux publics de distribution de l'électricité (TURPE) spécifique** aux « *communautés énergétiques citoyennes* » ;
- il requerrait des gestionnaires des réseaux publics de distribution **une coopération** avec les « *communautés d'énergie renouvelable* », en vue de faciliter les transferts d'énergie, et préciserait que ces communautés ne peuvent **ni détenir ni exploiter le réseau**.

Par ailleurs, l'un des sous-amendements adoptés à l'initiative du Gouvernement a, quant à lui, institué la possibilité que certaines opérations d'autoconsommation collective puissent être étendues.

III. La position de la commission

Si la commission est naturellement attachée à la transposition du droit européen, **elle estime nécessaire de ne pas aller au-delà des exigences qui en découlent**, *a fortiori* sur une thématique aussi sensible que celle de « *l'autoconsommation* ».

En effet, en l'absence d'un encadrement approprié, cette nouvelle forme de production et de consommation d'énergie est susceptible de déstabiliser notre modèle de « *péréquation tarifaire* », dont on a déjà indiqué qu'il constitue un principe de solidarité nationale essentiel.

L'article 6 *bis* A, qui concourt à transposer le « *Paquet d'hiver* », présente un lien manifeste avec le projet de texte initial.

Par ailleurs, il emporterait des modifications logiques au regard du contenu de la directive du 11 décembre 2018 ; il en va ainsi de l'introduction en droit interne de :

- la limitation du périmètre de l'opération d'autoconsommation collective aux personnes situées « *dans le même bâtiment, y compris les immeubles résidentiels* » (4 de l'article 21) ;
- la faculté que l'opération d'autoconsommation soit « *gérée par un tiers* » en ce qui concerne l'installation et la gestion, ce tiers demeurant soumis aux instructions de l'autoconsommateur sans en être un (5 du même article).
- la notion de « *communautés d'énergie renouvelable* », dont la définition et les missions sont reprises de la directive (définitions n^{os}16 et 2 de l'article 22) ;

- l'exigence, dans le cas de l'autoconsommation comme des « *communautés d'énergie renouvelable* » de ne pas être soumis à des frais d'accès au réseau ne reflétant pas les coûts (2 de l'article 21 et 4 de l'article 22).

Pour autant, **le dispositif**, tel qu'il résulte des travaux de l'Assemblée nationale, **ne comporte pas certains éléments permis par le droit européen et utiles à la régulation de l'autoconsommation** :

- la condition selon laquelle, lorsqu'une entreprise se livre à l'autoconsommation, cette participation **ne peut constituer son activité commerciale ou professionnelle principale** (définition n° 14 et article 22 de la directive UE 2018/2001 du Parlement et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables notamment ; définition n° 8 et article 16 de la directive UE 2009/944 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) ;

- la faculté pour les États membres d'imposer **des frais sur l'électricité renouvelable produite et stockée**, si l'électricité fait l'objet d'un soutien *via* un régime d'aide, les installations d'autoconsommation représentent 8 % de la capacité électrique installée au 1^{er} janvier 2026 ou l'électricité est produite dans des installations d'une capacité électrique installée totale supérieure à 30 kilowatts (3 de l'article 21).

Enfin et surtout, l'amendement est muet sur « *les communautés énergétiques citoyennes* », prévue par la directive du 5 juin 2019.

Or, selon cette directive, les États membres peuvent prévoir que ces communautés « *ont le droit d'être propriétaires de réseaux de distribution, ou de les établir, de les acheter ou de les louer, et de les gérer de manière autonome* » (2 de l'article 16) ; dans ces zones, il leur est même reconnu la possibilité « *d'établir les procédures applicables* » (4 du même article).

Il est donc étonnant que le dispositif adopté à l'Assemblée nationale n'empêche pas cette éventualité, alors qu'il interdit expressément aux « *communautés d'énergie renouvelable* » de détenir ou d'exploiter le réseau, ce dont on peut naturellement se féliciter mais qui ne leur est pas explicitement reconnu à l'article 22 de la directive du 11 décembre 2018.

Dans ce contexte, **la commission a adopté cinq amendements**, proposés par le rapporteur, **tendant à instituer plusieurs « garde-fous » en conformité avec le droit européen** :

- en étendant **l'interdiction de détenir ou d'exploiter le réseau** aux « *communautés énergétiques citoyennes* » (COM-179) ;

- en précisant que les opérations d'autoconsommation, quelles qu'elles soient, **ne peuvent constituer l'activité professionnelle ou commerciale d'une entreprise à titre principal** (COM-178) ;

- en prévoyant la possibilité pour la CRE de définir **des tarifs sur l'électricité renouvelable produite et stockée** dans le cadre d'une opération d'autoconsommation (COM-177) ;

- en supprimant le **TURPE spécifique aux « communautés d'énergie renouvelable »**, manifestement contraire au droit européen qui prévoit que ces communautés accèdent aux marchés de l'énergie « *d'une manière non discriminatoire* » (article 22 de la directive n° 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) (COM-176) ;

- et en sécurisant **les opérations d'autoconsommation étendues**, dont l'intitulé est clarifié et pour la mise en œuvre desquelles un avis conforme de la CRE est requis (COM-175).

La commission a adopté l'article 6 bis A ainsi modifié.

Article 6 bis B

(article L. 511-6-1 [nouveau] du code de l'énergie)

**Possibilité d'augmenter la puissance d'une installation hydroélectrique
concédée sur décision de l'autorité administrative**

Objet : cet article introduit à l'Assemblée nationale permet d'augmenter la puissance d'une installation hydroélectrique concédée sur décision de l'autorité administrative, sans ouvrir droit à prolongation de la concession pour travaux mais sans nécessité de remise en concurrence. En cas de modification de l'équilibre économique de la concession, l'augmentation est soumise à redevance.

I. Le droit en vigueur

Pour favoriser le développement des installations hydroélectriques existantes qui ne posent pas ou peu de problèmes d'acceptabilité, la loi « transition énergétique » du 17 août 2015¹ a créé un dispositif de **prolongations des concessions contre travaux** concourant à l'atteinte des objectifs de la politique énergétique (article L. 521-16-3 du code de l'énergie).

¹ Article 116 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

En revanche, depuis l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession¹, il n'est **plus possible d'augmenter la puissance des ouvrages concédés**, dans la limite de 20 %, **par simple déclaration** à l'autorité administrative « *sans que cette augmentation nécessite le renouvellement ou la modification de l'acte de concession* ».

II. Le texte adopté à l'Assemblée

Introduit en séance publique par un amendement de Mme Battistel sous-amendé par quatre amendements du rapporteur, cet article 6 bis B permet, par l'ajout d'un nouvel article L. 511-6-1 au code de l'énergie, **d'augmenter la puissance d'une installation hydroélectrique concédée sur simple déclaration** du concessionnaire, sans ouvrir droit à prolongation de la concession pour travaux mais **sans nécessité de remise en concurrence**, par dérogation à l'article L. 3135-1 du code de la commande publique.

En cas de modification « substantielle [de] l'équilibre économique du contrat en faveur du concessionnaire d'une manière qui n'était pas prévue dans le contrat de concession initial », l'augmentation de puissance sera soumise au paiement de la redevance proportionnelle aux recettes de la concession prévue à l'article L. 523-2 pour toute nouvelle concession hydroélectrique, y compris lors d'un renouvellement. Le taux de cette redevance sera fixé par l'autorité concédante de façon à garantir l'équilibre économique du contrat initial.

III. La position de la commission

L'hydroélectricité, qui reste de loin la première énergie renouvelable en France et dans le monde, a le très **grand mérite**, par rapport aux énergies renouvelables intermittentes que sont l'éolien et le solaire, **soit d'être davantage pilotable et flexible** pour répondre aux pointes de consommation, lorsqu'elle est associée à une retenue d'eau créée par un barrage, **soit d'assurer une production de base** lorsque les centrales sont installées au fil de l'eau, sans réservoir.

La commission est donc **favorable à tout ce qui concourt au développement de l'hydroélectricité**, en particulier lorsqu'il s'agit d'optimiser la production des installations existantes, où l'adhésion des populations est plus facile à obtenir, même s'il ne faudrait pas s'interdire de réfléchir à de nouveaux aménagements.

¹ Article 70 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

Par un amendement **COM-180** du rapporteur, la commission a amélioré le dispositif :

- en explicitant le fait que **l'augmentation de puissance ne pourra être réalisée qu'après acceptation** par l'autorité administrative sur la base du dossier de déclaration transmis par le concessionnaire ;

- en supprimant une référence au code de la commande publique redondante avec le dispositif proposé qui ne prévoit pas la nécessité d'une remise en concurrence ;

- en corrigeant une contradiction : l'augmentation de puissance étant possible lorsque les modifications au contrat ne sont pas substantielles, elle ne peut par construction modifier l'équilibre économique du contrat de façon substantielle ; en conséquence, **toute modification de l'équilibre économique du contrat en faveur du concessionnaire entraînera la perception de la redevance bénéficiant à l'État et aux collectivités concernées¹** et établie de façon à rétablir l'équilibre économique du contrat initial ;

- en prévoyant que **l'absence de réponse de l'administration dans un délai de trois mois** après transmission du dossier de déclaration par le concessionnaire **vaudra acceptation**, et non refus ;

- et en **supprimant le renvoi à un décret en Conseil d'État**, qui n'est pas nécessaire et qui, s'il n'était pas pris, rendrait l'article inapplicable.

En facilitant l'augmentation de puissance des installations hydroélectriques concédées, ces dispositions **contribuent directement à l'atteinte de la neutralité carbone** visée à l'article 1^{er} du texte déposé.

La commission a adopté l'article 6 bis B ainsi modifié.

Article 6 bis

(article L. 111-7 du code de l'urbanisme)

Construction d'infrastructures photovoltaïques le long des autoroutes

Objet : cet article étend les possibilités de déroger aux interdictions de construction ou d'installation aux abords des routes et autoroutes, aux projets d'infrastructures de production d'énergie solaire.

¹ Selon la répartition suivante, établie par le droit en vigueur : un tiers pour les départements, un douzième pour les communes, un douzième pour les groupements de communes et la moitié pour l'État.

I. Le droit en vigueur

Créé par **amendement sénatorial à la loi « Barnier »** du 2 février 1995, l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme¹ précise qu'« *en dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations* » et de soixante-quinze mètres de part et d'autre des autres routes « *classées à grande circulation*² ». Le champ d'application de cet article est donc large puisqu'il s'applique dans toutes les communes, qu'elles soient dotées ou non de documents d'urbanisme. En outre, la notion « d'espace non urbanisés » doit s'apprécier objectivement, au regard de la réalité physique de l'urbanisation, et non en fonction des limites de l'agglomération au sens du code de la voirie routière ou du zonage effectué par un document d'urbanisme

À l'origine, ce dispositif vise à **mettre fin à l'urbanisation désordonnée** (stations-services, zones d'activités, zones commerciales, panneaux publicitaires, etc.) des entrées de ville. Ce faisant, il impose aux communes qui souhaitent développer l'urbanisation dans leurs entrées de ville de mener au préalable une **réflexion sur la qualité urbaine, paysagère et architecturale de l'aménagement dans leurs documents d'urbanisme**. Le dispositif initial de cet article a fait l'objet de plusieurs modifications, sans toutefois que sa philosophie générale en soit bouleversée.

Le plan local d'urbanisme, ou un document d'urbanisme en tenant lieu, peut ainsi **fixer des règles d'implantation différentes lorsqu'il comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, que ces règles sont compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, de la qualité de l'urbanisme et des paysages** (article L. 111-8 du code de l'urbanisme).

De même, dans les communes dotées d'une carte communale, la commune ou l'EPCI peut, avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État et après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, fixer des règles différentes de celles prévues par l'article L. 111-6 au vu d'une étude justifiant qu'elles sont compatibles avec la prise en compte des critères susmentionnés (article L. 111-9).

¹ Article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme avant sa recodification à l'article L. 111-6 du même code par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015.

² Les routes à grande circulation, quelle que soit leur appartenance domaniale, sont les routes qui permettent d'assurer la continuité des itinéraires principaux et, notamment, le délestage du trafic, la circulation des transports exceptionnels, des convois et des transports militaires et la desserte économique du territoire, et justifient, à ce titre, des règles particulières en matière de police de la circulation. La liste des routes à grande circulation est fixée par décret (article L. 110-3 du code de la route).

En cas de **contraintes géographiques** ne permettant pas d'implanter les installations ou constructions au-delà de la marge de recul prévue (zones montagneuses escarpées, par exemple), **il peut être dérogé au principe d'inconstructibilité** avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État pour des motifs tenant à l'intérêt, pour la commune, de l'installation ou la construction projetée (article L. 111-10). Cette possibilité est ouverte aux communes dotées ou non d'une carte communale ou de document d'urbanisme.

Par ailleurs, plusieurs exceptions au principe d'inconstructibilité sont prévues à l'article L. 111-7 du même code pour :

- les **constructions et installations liées ou nécessaires aux infrastructures routières** (stations de lavage de voiture, stations de péage, stations-service, par exemple) ;

- les **services publics exigeant la proximité immédiate des infrastructures routières** (installations des services publics de secours et d'exploitation, par exemple) ;

- les **bâtiments d'exploitation agricole** (serres, silos, hangars, par exemple) ;

- les **réseaux d'intérêt public** ;

- l'adaptation, le **changement de destination**, réfection ou l'extension des constructions existantes.

Les infrastructures photovoltaïques ne pouvant pas être considérées comme faisant partie d'un « *réseau d'intérêt public* », l'installation de tels dispositifs est donc aujourd'hui prohibée dans ces zones.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Lors de l'examen du texte en commission, les députés ont adopté un amendement de Mme Tiegna et plusieurs de ses collègues tendant à inclure dans la liste des exceptions au principe d'inconstructibilité **les infrastructures de production d'énergie solaire**. Selon l'exposé des motifs de cet amendement, l'objectif de cette disposition est de favoriser l'atteinte des objectifs en termes de mix énergétique, en optimisant l'utilisation des terrains aujourd'hui libres et ne faisant pas l'objet de conflit d'usages.

III. La position de la commission

Cette mesure permet le développement d'une énergie propre en facilitant l'installation de panneaux photovoltaïques. Ce faisant, elle s'inscrit dans les **objectifs de la politique énergétique** visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, la consommation des énergies fossiles et la part du nucléaire dans la production d'électricité et **présente donc un lien, même indirect, avec le texte initial.**

Le rapporteur partage l'idée générale de cette disposition visant à élargir les surfaces sur lesquelles des panneaux photovoltaïques peuvent être installés. Toutefois, il considère que **des conflits d'usages relatifs aux surfaces pouvant faire l'objet d'installation d'infrastructures de production d'énergie solaire sont susceptibles de naître**, notamment avec les surfaces occupées par une **terre où est exercée une activité agricole**. Cet article est en effet susceptible de devenir un vecteur supplémentaire d'artificialisation des sols.

Une **partie importante des espaces non urbanisés des communes est aujourd'hui occupée par des terres liées à une activité agricole** (élevage, pâturage, cultures). Autoriser dans ces zones le déploiement de panneaux photovoltaïques par un agriculteur, sous réserve de l'octroi de l'autorisation nécessaire, risque d'entraîner une **diminution de la surface agricole utile¹, d'autant plus élevée que l'emprise au sol de ces installations est souvent forte.**

Certes, **plusieurs dispositifs juridiques encadrent le déploiement de panneaux photovoltaïques sur terre agricole :**

- **l'article L. 151-112 du code de l'urbanisme**, qui prévoit que le règlement d'un PLU peut « *autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole [...]* ». Mais il ressort de la jurisprudence du juge administratif que **cette condition de compatibilité avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale est peu contraignante** : cet article n'exige pas, par exemple, la pérennisation d'une forme particulière de culture sur des terres ayant une vocation agricole. **Le projet doit permettre l'exercice d'une activité agricole significative** sur le terrain d'implantation du projet³. Pour autant, **la notion « d'activité agricole significative » est sujette à incertitude et à interprétations divergentes ;**

¹ La surface agricole utile est composée des terres arables (y compris jachères, cultures sous abri, jardins familiaux), des surfaces toujours en herbe et des cultures permanentes (vignes, vergers, etc.).

² Anciennement article L. 123-1 du code de l'urbanisme.

³ CE, 8 février 2017, n° 395464.

- **l'article R. 111-14 du code de l'urbanisme**, qui prévoit qu'en dehors des parties urbanisées des communes, le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature, **par sa localisation ou sa destination, à compromettre les activités agricoles ;**

- **la circulaire du 18 décembre 2009** relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol, qui prévoit que **les projets de centrales solaires au sol n'ont pas vocation à être installés en zones agricoles**, notamment cultivées ou utilisées pour des troupeaux d'élevage. Cette circulaire ne revêt toutefois **pas de caractère contraignant**.

Pour autant, la **surface agricole française diminue continuellement** : entre 1960 et 2010, elle est passée de **36 à 28 millions d'hectares, soit une baisse de 25 %** d'après les données de l'Agreste. Cette baisse, stabilisée entre 2006 et 2008, repart à la hausse depuis cette date et atteint environ 55 000 hectares par an¹, soit l'équivalent d'**un département tous les 7 ans**.

En matière d'installation de panneaux photovoltaïques, selon une étude de l'Ademe² se fondant sur un recensement réalisé par la DGEC en 2015 sur les installations solaires issues de l'appel d'offre CRE 3, **la puissance installée de solaire au sol sur terres agricoles est déjà de 363 MW, soit 672 hectares**. Le risque de diminution de la surface agricole utile n'est donc pas théorique.

Le rapporteur considère qu'il est impérieux **de préserver cette surface**, au risque sinon de participer à une déstabilisation des prix et à une diminution de la souveraineté alimentaire du pays.

Au surplus, peu d'activités agricoles sont, dans les faits, compatibles avec la production photovoltaïque, en raison de la taille de ces infrastructures au sol. Ainsi, seuls l'élevage ovin (l'implantation des panneaux en hauteur permettant aux animaux de circuler librement) et la culture maraîchère (à condition de positionner les panneaux dans les allées) semblent compatibles. Dès lors, un exploitant agricole souhaitant construire des infrastructures photovoltaïques dans ces zones aujourd'hui inconstructibles devrait, dans de nombreux cas, **cesser l'activité agricole initiale et y substituer une nouvelle, sans que l'impact de cette transformation sur la production agricole française ne soit correctement évalué et sans que la viabilité économique du système ne soit démontrée**.

Par ailleurs, un tel dispositif est de nature à inciter les autorités compétentes en matière d'urbanisme à **modifier dans les PLU l'affectation des parcelles agricoles** à proximité des routes, notamment si cela facilite l'accès aux réseaux électriques.

¹ Source : SAFER, 2018.

² ADEME, I Care & Consult, Blézat consulting, CERFrance, Céréopa. 2017. Agriculture et énergies renouvelables : état de l'art et opportunités pour les exploitations agricoles. p. 70.

Le rapporteur souhaite, pour autant, favoriser **le développement de l'énergie photovoltaïque** et propose en conséquence de retenir certaines surfaces particulières aux abords des autoroutes et routes express, plus aptes à accueillir de tels dispositifs :

- les **délaissés de voirie**, c'est-à-dire des parcelles qui faisaient préalablement partie du domaine public routier et pour lesquelles existe un déclassement de fait, lorsque des rues, voies ou impasses ne sont plus utilisées pour la circulation, notamment à l'occasion d'une modification de tracé ou d'un alignement ;

- les **aires d'autoroutes, qu'il s'agisse d'air de repos, de stationnement ou de services**. Ces aires comportent souvent des installations sur lesquelles pourraient être installés des panneaux photovoltaïques (stations-service, restaurants, ombrières photovoltaïques pour les aires de parking, toilettes publiques, etc.).

Au surplus, **le rapporteur rappelle l'importance de se saisir des opportunités offertes par le bâti agricole**. Le potentiel de développement du solaire sur bâtiment est important, 7 000 bâtiments agricoles¹ et 5,8 millions de m² étant construits chaque année et 44 millions de m² de bâtiments neufs ou rénovés ayant été construits durant les dix dernières années.

Par conséquent, sur proposition du rapporteur, la commission a adopté un amendement (**COM-181**) limitant cette nouvelle dérogation pour les panneaux photovoltaïques aux délaissés de voirie et aires d'autoroute. Ce faisant, seules des surfaces déjà artificialisées seraient concernées.

La commission a adopté l'article 6 bis ainsi modifié.

Article 6 ter

(article L. 111-16 du code de l'urbanisme)

Facilitation de l'installation de dispositifs d'énergie renouvelable sur les ombrières des aires de stationnement

Objet : cet article étend l'impossibilité pour le permis de construire ou d'aménager de s'opposer à l'installation de dispositifs favorisant la production d'énergie renouvelable aux cas où ces dispositifs sont installés sur les ombrières des aires de stationnement.

¹ Dont la moitié est de taille importante (supérieure à 600 m²).

I. Le droit en vigueur

Aux termes de l'article L.111-16 du code de l'urbanisme, *« nonobstant les règles relatives à l'aspect extérieur des constructions des plans locaux d'urbanisme, des plans d'occupation des sols, des plans d'aménagement de zone et des règlements des lotissements, le permis de construire ou d'aménager ou la décision prise sur une déclaration préalable ne peut s'opposer à [...] l'installation de dispositifs favorisant [...] la production d'énergie renouvelable correspondant aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble ou de la partie d'immeuble concernés ».*

Cet article s'oppose donc à ce qu'un permis de construire ou d'aménager interdise l'installation de dispositifs de production d'énergie renouvelable lorsque ces derniers sont installés sur le bâtiment et que l'électricité qu'ils produisent est entièrement consommée par les occupants de l'immeuble. **Cette « interdiction d'interdire » ne concerne aujourd'hui que les projets en autoconsommation** et ne s'applique pas, en outre, dans les cas où de tels dispositifs de production d'énergie renouvelable sont situés sur les ombrières des aires de stationnement.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Lors de l'examen du texte en commission, les députés ont adopté cinq amendements identiques tendant à :

- **supprimer l'obligation actuelle que l'énergie ainsi produite soit autoconsommée** pour qu'un permis de construire ou d'aménager ne puisse plus s'opposer à l'installation de dispositifs de production d'énergie renouvelable ;

- étendre le bénéfice de cette « interdiction d'interdire » aux **ombrières installées sur des aires de stationnement.**

Selon l'exposé des motifs de ces amendements, cette disposition vise à simplifier et maximiser la puissance installée par site en élargissant la mesure aux bâtiments qui ne sont pas en mesure de consommer l'intégralité de l'énergie produite. Ce faisant, elle s'inscrit dans les **objectifs de la politique énergétique** visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, la consommation des énergies fossiles et la part du nucléaire dans la production d'électricité et **présente donc un lien, même indirect, avec le texte initial.**

III. La position de la commission

Le développement du photovoltaïque en France doit être effectué en priorité sur les **espaces artificialisés**, afin de préserver au maximum les espaces naturels, riches en biodiversité. Le potentiel artificialisé est grand, une étude de l'Ademe¹ estimant par exemple que **les parkings sont susceptibles d'accueillir une production d'énergie photovoltaïque de 4 GWc²**. Au-delà, 364 GWc d'électricité pourraient être produits à horizon 2050 à partir de photovoltaïque sur toiture³. La mesure proposée facilite l'exploitation d'un gisement identifié, les aires de stationnement, mais insuffisamment exploité aujourd'hui. En cela, elle applique la mesure n° 15 issue de la démarche « *Place au soleil* » qui vise à simplifier les règles d'urbanisme s'appliquant aux projets solaires sur ombrières de parking.

Toutefois, prévoir que le permis de construire ne pourra plus s'opposer à de tels dispositifs, que l'énergie produite soit autoconsommée ou non, ne **semble pas opportun**. En effet, en supprimant la condition de l'autoconsommation, **le présent article ouvre la voie à un développement désordonné et sans grande cohérence du photovoltaïque sur bâtiment**, et retire aux autorités compétentes en matière d'urbanisme un **levier d'encadrement utile**. Il peut être légitimement attendu de cette disposition que les producteurs d'énergie renouvelable proposeront le **déploiement massif de panneaux afin de revendre le surplus d'électricité** qui ne participe pas à la consommation des occupants du bâtiment équipé.

Certes, l'article L. 111-16 du code de l'urbanisme prévoit que le permis de construire **pourra toujours comporter des prescriptions destinées à assurer la bonne intégration architecturale** du projet dans le bâti existant et dans le milieu environnant. Cependant, **tous les PLU actuels ne comportent pas de telles prescriptions**; l'adoption du présent article contraindrait donc les maires à modifier les PLU lorsqu'ils souhaitent s'opposer à des installations trop nombreuses ou trop voyantes afin d'y faire figurer des prescriptions architecturales. **Il est préférable que le droit actuel soit préservé en la matière et qu'un maire puisse, au cas par cas, déroger au PLU lorsqu'un projet « massif » lui semble pertinent**. C'est d'ailleurs, en ce qui concerne les ombrières photovoltaïques de parking, le sens de l'article 6 quinquies du présent projet de loi auquel le rapporteur est favorable.

La volonté de faciliter le développement de l'énergie photovoltaïque est partagée par la commission. S'il semble pertinent d'encourager l'autoconsommation d'énergie, et d'étendre cette « *interdiction d'interdire* » aux ombrières photovoltaïques de parkings, certains dispositifs

¹ ¹ Ademe, Transénergie. Mars 2019. *Évaluation du gisement relatif aux zones délaissées et artificialisées propices à l'implantation de centrales photovoltaïques-Synthèse*.

² *La production d'électricité d'une ombrière de stationnement équipée de panneaux photovoltaïques est généralement comprise entre 1 100 et 1 300 kWh.*

³ Ademe, juin 2017, *Solaire photovoltaïque, feuille de route stratégique*.

d'encadrement doivent toutefois être conservés en matière d'installations destinées à la revente de l'électricité produite.

Par conséquent, sur proposition du rapporteur, la commission a adopté un amendement (COM-182) rétablissant la possibilité pour un permis de construire de s'opposer à l'installation de dispositifs d'énergie renouvelable **lorsque ces derniers vont au-delà de ce qui est nécessaire à la consommation des occupants de l'immeuble**, tout en élargissant l'interdiction d'interdire aux ombrières de parkings.

La commission a adopté l'article 6 *ter* ainsi modifié.

Article 6 quater A

(article 88 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010)

Suppression de la nécessité d'une autorisation ministérielle préalable pour que les projets photovoltaïques sur les bâtiments de l'État bénéficient de l'obligation d'achat d'électricité

Objet : cet article supprime l'obligation pour l'État et ses établissements publics d'obtenir l'accord préalable du ministre chargé de l'énergie pour bénéficier de l'obligation d'achat de l'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil.

I. Le droit en vigueur

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, modifiée par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, prévoit que :

- les **départements, les régions** et les établissements publics, sur les territoires des collectivités territoriales qui en sont membres, peuvent aménager, exploiter, faire aménager et faire exploiter des installations de production d'électricité utilisant des énergies renouvelables et **bénéficier ainsi de l'obligation d'achat de l'électricité produite**¹ ;

- **toute personne morale** peut exploiter une installation de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil dont les générateurs sont fixés ou intégrés aux bâtiments dont elle est propriétaire et **bénéficier ainsi de l'obligation d'achat de l'électricité produite**.

¹ L'article 10 de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité prévoit qu'EDF et les distributeurs non nationalisés sont tenus de conclure, si les producteurs intéressés en font la demande, un contrat pour l'achat de l'électricité produite sur le territoire national par, entre autres, les installations de production d'électricité qui utilisent des énergies renouvelables.

En revanche, elle prévoit que dans le cas où **l'État ou ses établissements publics** exploitent une telle installation, la possibilité de bénéficier de l'obligation d'achat de l'électricité ainsi produite est **conditionnée à l'accord préalable du ministre chargé de l'énergie.**

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Introduit en séance public par un amendement du Gouvernement, le présent article vise à **supprimer cette autorisation** du ministre chargé de l'énergie.

Dans la mesure où cette disposition est de nature à favoriser le déploiement de panneaux photovoltaïques sur les bâtiments publics et par conséquent à **réduire les émissions de gaz à effet de serre**, la consommation des énergies fossiles et la part du nucléaire dans la production d'électricité, elle **présente un lien, même indirect, avec le texte initial.**

III. La position de la commission

Le présent article permet de faciliter le développement de projets photovoltaïques sur les bâtiments de l'État et de ses établissements publics en supprimant une **contrainte procédurale devenue inutile.**

La commission a adopté l'article 6 quater A sans modification.

Article 6 quater

(articles L. 111-18-1 [nouveau] et L. 111-19 du code de l'urbanisme)

Obligation d'intégrer un usage bénéfique sur le plan énergétique ou environnemental d'au moins 30 % des toitures pour les nouveaux entrepôts, industries, commerces, parkings couverts de plus de 1 000 m² d'emprise

Objet : cet article conditionne la construction et l'extension de nouveaux magasins, de locaux à usage industriel ou artisanal et de certains entrepôts, hangars et parcs de stationnement couverts, de plus de 1 000 m² d'emprise, à l'intégration d'un usage bénéfique d'un point de vue énergétique ou environnemental d'au moins 30 % de leurs toitures.

I. Le droit en vigueur

Aux termes de l'article L. 111-19 du code de l'urbanisme, modifié par la loi du 8 décembre 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, la construction de nouveaux bâtiments prévus dans les projets mentionnés à l'article L. 752-1 du code de commerce¹ ne peut être autorisée qu'à la condition qu'ils intègrent :

- sur tout ou partie de leurs toitures, et de façon non exclusive, soit des **procédés de production d'énergies renouvelables**, soit un **système de végétalisation basé sur un mode culturel garantissant un haut degré d'efficacité thermique et d'isolation** et favorisant la préservation et la reconquête de la biodiversité, soit **d'autres dispositifs** aboutissant au même résultat ;

- sur les aires de stationnement, des **revêtements de surface, des aménagements hydrauliques ou des dispositifs végétalisés** favorisant la perméabilité et l'infiltration des eaux pluviales ou leur évaporation et préservant les fonctions écologiques des sols.

L'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) est accordée par la commission départementale de l'aménagement commercial (CDAC) ou la commission nationale de l'aménagement commercial (CNAC), qui vérifie, entre autres, le respect de ces obligations environnementales.

L'AEC doit en effet être compatible avec le document d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale ou, le cas échéant, avec les orientations d'aménagement et de programmation des PLU intercommunaux. La CDAC prend notamment en considération, en matière de développement durable, la qualité environnementale du projet² et son insertion paysagère et architecturale.

Il ressort des auditions menées par le rapporteur que la répartition entre procédés d'énergie renouvelable et système de végétalisation pour la toiture des projets validés par la CNAC est équilibrée. Entre mars et décembre 2018, sur 168 dossiers présentés en CNAC, 84 ont choisi l'option de production d'électricité photovoltaïque.

¹ L'article L. 752-1 du code de commerce liste les projets soumis à une autorisation d'exploitation commerciale. Ce sont les projets ayant pour objet, entre autres, la création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1 000 mètres carrés, l'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ayant déjà atteint le seuil des 1 000 mètres carrés, la création d'un ensemble commercial, la création ou l'extension d'un point permanent de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique.

² Notamment du point de vue de la performance énergétique et des émissions de gaz à effet de serre, du recours le plus large qui soit aux énergies renouvelables et à l'emploi de matériaux ou procédés écoresponsables, de la préservation de l'environnement.

Dans le secteur de la grande distribution toutefois, principal secteur concerné par l'autorisation d'exploitation commerciale, les porteurs de projets choisissent très rarement les toitures végétalisées, trop onéreuses et trop complexes à entretenir : la charge pondérale peut atteindre jusqu'à une tonne par mètre carré (pour une épaisseur de terre de 50 cm) et entraîner une hausse des coûts de construction de 200 % d'après les acteurs du secteur.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

En commission, deux amendements identiques de Mmes Battistel et Tiegna et de plusieurs de leurs collègues, sous-amendés par le Gouvernement, introduisent un nouvel article au code de l'urbanisme qui vise à :

- étendre l'obligation d'intégrer, entre autres, des procédés de production d'énergie renouvelable aux projets de construction de **locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes, aux entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale et aux parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une exploitation commerciale, de plus de 1 000 m² d'emprise**. Il prévoit que ces constructions se fassent dans le respect des objectifs généraux de performance énergétique et environnementale des bâtiments énoncés à l'article L. 111-9 du code de la construction et de l'habitation ;

- renforcer l'obligation d'intégrer de tels dispositifs dans ces nouveaux projets de construction : elles doivent intégrer un **usage bénéfique d'un point de vue énergétique ou environnemental d'au moins 30 % de leurs toitures**, calculé par rapport à l'emprise au sol et des ombrières dédiées au stationnement si elles sont prévues par le projet. Sur les **aires de stationnement, des revêtements de surface, des aménagements hydrauliques ou des dispositifs végétalisés** favorisant la perméabilité et l'infiltration des eaux pluviales ou leur évaporation et préservant les fonctions écologiques des sols doivent être prévus. Cette obligation s'applique aux demandes d'autorisation déposées à compter de la publication de la loi ;

- en conséquence, supprimer les trois derniers alinéas de l'article L. 111-19 ;

- prévoir que l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme peut, par décision motivée, **écarter tout ou partie de ces obligations** dès lors que l'ensemble des procédés, systèmes et dispositifs mentionnés sont de nature à **aggraver un risque** ou, pour les procédés de production d'énergies renouvelables, dès lors que leur installation présente une **difficulté technique insurmontable qui ne peut être levée dans des conditions économiquement acceptables** ou que leur installation est **prévue aux abords d'un monument historique, d'un site classé, dans un parc national** ;

- préciser qu'un arrêté du ministre chargé des installations classées définit les cas dans lesquels tout ou partie de ces obligations est écartée ou soumise à des conditions de mise en œuvre spécifiques pour les installations soumises à autorisation, enregistrement ou déclaration en application du livre V du code de l'environnement.

En séance, outre des amendements rédactionnels du rapporteur, un **amendement du Gouvernement** a été adopté tendant à préciser le champ de l'obligation afin de **la circonscrire aux seules opérations consommatrices d'espaces non encore construits** : les projets neufs mentionnés à l'article L. 752-1 du code de commerce, les projets de constructions neuves des bâtiments décrits ci-dessus, les extensions de plus de 1 000 m².

En outre, un amendement de M. Kasbarian a été adopté, visant à indiquer que, pour les dispositifs de production d'énergie renouvelable, **il peut être dérogé à l'obligation lorsque leur installation présente une charge économiquement inacceptable pour l'équilibre du projet.**

En prévoyant que parmi les critères d'autorisation de la construction de certains nouveaux bâtiments figure, entre autres possibilités, l'intégration de panneaux photovoltaïques sur la toiture, **cette mesure est de nature à favoriser l'atteinte** des objectifs de la politique énergétique définis à l'article 1^{er} du présent projet de loi.

III. La position de la commission

Le rapporteur partage le souhait que **la grande distribution, l'industrie, l'artisanat, continuent de participer aux efforts en matière de transition énergétique.** Il regrette toutefois que **les effets potentiellement importants de cette disposition n'aient fait l'objet d'aucune analyse préalable ou étude d'impact**, ayant été introduite par voie d'amendement à l'Assemblée nationale.

Le seuil de 30 % semble pertinent au regard de la pratique en matière d'urbanisme commercial. Le droit actuel oblige en effet les projets commerciaux à intégrer des procédés de production d'énergies renouvelables ou un système de végétalisation sur tout ou partie de la toiture : le respect de cette obligation fait l'objet de contrôles par les **CDAC et la CNAC, qui n'hésitent pas, au demeurant, à refuser d'accorder une AEC lorsque les projets n'intègrent pas assez la dimension énergétique et environnementale.**

Les critères au regard desquels un projet est aujourd'hui contrôlé sont la performance énergétique, les émissions de gaz à effet de serre, le recours le plus large qui soit aux énergies renouvelables, l'emploi de matériaux ou procédés écoresponsables, la gestion des eaux pluviales, l'imperméabilisation des sols, la préservation de l'environnement.

Il ressort des auditions qu'en moyenne, les dossiers étudiés en CNAC prévoient 25 % de toiture destinée à la production d'électricité photovoltaïque, avec une proportion importante de projets qui dépassent les 30 %. Un seuil à 30 % représenterait donc assez fidèlement la pratique actuelle en matière de projets commerciaux : l'extension des bâtiments qui y sont soumis est en outre de nature à favoriser le développement, entre autres, des panneaux solaires sur des surfaces déjà urbanisées, ce que le rapporteur soutient.

Toutefois, le présent article souffre de trois écueils :

- d'une part, la part de 30 % de toiture « verte » est calculée par rapport à l'emprise au sol de la construction **et des ombrières dédiées au stationnement** si elles sont prévues par le projet. Or, il est vraisemblable que les projets concernés intégreront, en tout ou partie, des ombrières photovoltaïques sur les parkings, à l'instar de ce qui est aujourd'hui réalisé par de nombreux projets commerciaux. Dès lors, **comptabiliser ces aires de stationnement dans la surface en question dont 30 % devront intégrer des procédés écologiques revient à imposer deux fois cet « effort » énergétique pour les projets ayant fait le choix de « verdier » par ailleurs les ombrières** : une fois lors de la construction de ces ombrières « solaires » ou végétalisées et une fois lors de la délimitation de la part de la toiture qui doit intégrer ces obligations environnementales ;

- d'autre part, la **rédaction retenue en séance publique relative à la « charge économiquement inacceptable pour l'équilibre du projet »**, qui représente un des cas de dérogation autorisé, est entourée d'**incertitudes juridiques**, à l'inverse de celle retenue en commission (« conditions économiquement acceptables »). Cette dernière existe en effet déjà dans le droit actuel (en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement) et fait donc l'objet d'une jurisprudence qui a permis d'en définir progressivement les contours, à l'inverse de la nouvelle rédaction retenue ;

- enfin, l'article 6 *quater* prévoit qu'un arrêté ministériel définit les cas dans lesquels l'obligation en question peut être en tout ou partie écartée ou soumise à des conditions de mise en œuvre spécifiques pour les ICPE¹. Or aucune précision de délai n'est apportée quant à la date d'édiction de cet arrêté et quant au traitement des projets d'ICPE déposés entre la date d'entrée en vigueur de la loi et la publication de cet arrêté. En outre, aucun délai n'est prévu entre cette publication et son entrée en vigueur alors que la prise en compte de ces conditions de mise en œuvre spécifiques par les porteurs de projet nécessite un laps de temps.

¹ Installations classées pour la protection de l'environnement.

Par conséquent, sur proposition du rapporteur, la commission a adopté deux amendements (**COM-183** et **COM-184**) visant respectivement à exclure les aires de stationnement du calcul de l'emprise au sol totale de la construction dont 30 % de la toiture doit intégrer des dispositifs énergétiques et à rétablir la notion de « *conditions économiquement acceptables* ». Elle a également adopté un amendement (**COM-92** de M. Decool) tendant à fixer un délai de six mois entre l'édiction de l'arrêté ministériel relatif aux ICPE et l'entrée en vigueur, pour ces projets, de l'obligation de 30 % de toiture « énergétique ».

La commission a adopté l'article 6 *quater* ainsi modifié.

Article 6 quinquies
(article L. 152-5 du code de l'urbanisme)

Possibilité pour le maire de déroger à certaines règles d'urbanisme pour l'installation d'ombrières d'aires de stationnement dotées de procédés de production d'énergies renouvelables

Objet : cet article permet à l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire ou d'aménager de déroger aux règles des PLU afin d'autoriser l'installation d'ombrières dotées de procédés de production d'énergies renouvelables situées sur des aires de stationnement.

I. Le droit en vigueur

Aux termes de l'article **L. 152-5 du code de l'urbanisme**, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire ou le permis d'aménager peut déroger aux règles des PLU relatives à l'emprise au sol, à la hauteur, à l'implantation et à l'aspect extérieur des constructions afin d'autoriser :

- la mise en œuvre d'une **isolation en saillie des façades** des constructions existantes ;
- la mise en œuvre d'une **isolation par surélévation des toitures** des constructions existantes ;
- la mise en œuvre de dispositifs de **protection contre le rayonnement solaire** en saillie des façades.

Toutefois, la décision motivée peut comporter des prescriptions destinées à assurer la **bonne intégration architecturale du projet dans le bâti existant et dans le milieu environnant**.

Par ailleurs, cet article n'est pas applicable à certains immeubles, notamment ceux classés ou inscrits au titre des monuments historiques.

Le **décret n° 2016-802 du 15 juin 2016** précise les limites de ces dérogations. Ainsi, une isolation en saillie des façades est autorisée dans la **limite d'un dépassement de 30 centimètres** par rapport aux règles d'implantation des constructions autorisées par le règlement du PLU en vigueur. De même, une isolation par surélévation des toitures est autorisée dans la limite d'un dépassement de 30 centimètres au-dessus de la hauteur maximale autorisée par le règlement du PLU.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le texte proposé est issu de cinq amendements identiques de Mme Tiegna et MM. Lambert, Potier, Cazenove, Simian et plusieurs de leurs collègues, adoptés par la commission saisie au fond. Il **permet au maire de déroger à ces règles des PLU afin de permettre l'installation d'ombrières dotées de procédés de production d'énergies renouvelables** situées sur des aires de stationnement.

Ce faisant, le présent article est de nature à faciliter l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone défini à l'article 1^{er} du présent projet de loi.

III. La position de la commission

En octroyant aux maires la possibilité de faciliter l'installation d'ombrières photovoltaïques sur les aires de parking, **le présent article permet l'optimisation des surfaces déjà urbanisées.**

Le rapporteur considère que **certaines règles figurant dans les PLU peuvent effectivement être utilement assouplies** afin de faciliter le développement de ces projets. Par exemple, si un PLU impose un coefficient d'emprise au sol, ce dernier est susceptible d'être consommé par le bâtiment lui-même, et la construction de l'ombrière de parking ne peut donc être autorisée, alors même qu'elle permettrait de produire de l'électricité en utilisant un foncier déjà artificialisé.

Par ailleurs, l'article L. 151-21 du code de l'urbanisme prévoit que **le règlement d'un PLU peut imposer aux constructions et travaux, dans certains secteurs, une production minimale d'énergie renouvelable.** Or la production d'énergie renouvelable diffère en matière paysagère ou technique selon le type d'énergie retenu. Le rapporteur propose de confier le soin aux règlements des PLU, donc aux autorités compétentes en matière d'urbanisme, de définir le type d'énergie renouvelable souhaité dans ces secteurs. Cette proposition octroierait donc aux maires un outil supplémentaire leur permettant de piloter la cohérence globale des projets énergétiques qu'ils souhaitent voir développés dans certains secteurs.

Par conséquent, sur proposition du rapporteur, la commission a adopté un amendement (**COM-185**) prévoyant que le règlement d'un PLU précise le type d'énergie renouvelable retenue dans les secteurs où une production minimale est exigée.

La commission a adopté l'article 6 quinquies ainsi modifié.

Article 6 sexies A (nouveau)
(articles L. 121-12 et L. 121-39 du code de l'urbanisme)

Dérogation à la continuité d'urbanisme en zone littorale pour la pose de panneaux solaires sur sites dégradés

Objet : cet article a pour objet d'autoriser, sur les sites dégradés en zone littorale, le déploiement de panneaux photovoltaïques et renvoie à un décret la définition de leur emprise au sol maximale.

I. Le droit en vigueur

Aux termes de l'article **L. 121-8 du code de l'urbanisme**¹, introduit par la loi « littorale » de 1986 et modifié par la loi ELAN du 23 novembre 2018, **l'extension de l'urbanisation ne peut se réaliser en zone littorale qu'en continuité avec les agglomérations et les villages existants.**

Or, **l'implantation de panneaux photovoltaïques**, même fixés sur supports métalliques à plus d'un mètre du sol, et la construction des bâtiments annexes nécessaires au raccordement de l'électricité produite au réseau, constitue une **extension de l'urbanisation**², qui ne peut donc être autorisée qu'à condition qu'elle soit en continuité avec un espace déjà urbanisé.

Pour autant, l'article **L. 121-12 du code de l'urbanisme** précise que les ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de **l'énergie mécanique du vent** ne sont **pas soumis à ces dispositions** lorsqu'ils sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées.

Par conséquent, le développement de l'énergie éolienne est autorisé par la loi dans ces zones, tandis que **l'énergie solaire ne bénéficie pas de cette dérogation.**

¹ Anciennement article L. 146-4 du code de l'urbanisme, abrogé par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre 1^{er} du code de l'urbanisme.

² CAA de Bordeaux, 04/04/2013, n° 12BX00153.

II. La position de la commission

La commission a adopté deux amendements identiques **COM-3** de M. Laurent et plusieurs de ses collègues et **COM-238** de Mme Bories¹, qui visent à l'article L. 121-12 du code de l'urbanisme à **permettre aux ouvrages nécessaires à la production d'énergie solaire de déroger à la règle de la continuité d'urbanisme en zone littorale**. Afin d'assurer la préservation du littoral, ces amendements précisent toutefois que ces ouvrages ne pourront être installés **que sur des sites dégradés** (carrières remises en eau, anciens centres d'enfouissement technique, par exemple) et à condition de respecter une **taille maximale**. Un décret doit fixer la liste de ces sites dégradés et l'emprise au sol maximale de ces ouvrages.

Par ailleurs, ces deux amendements étendent cette autorisation et ces deux conditions aux **départements d'outre-mer**² (article L. 121-39 du code de l'urbanisme).

En ce qu'ils visent à favoriser le déploiement de panneaux solaires en zone littorale, **ces deux amendements s'inscrivent dans les objectifs de la politique énergétique** visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, la consommation des énergies fossiles et la part du nucléaire dans la production d'électricité et présentent donc un **lien, même indirect, avec le texte initial**.

Ces amendements parviennent à un équilibre satisfaisant entre protection des zones littorales et développement des énergies renouvelables.

La commission a adopté l'article 6 *sexies* A ainsi rédigé.

*Article 6 *sexies**
(article L. 111-97 du code de l'énergie)

Droit d'accès aux réseaux pour les producteurs de gaz renouvelables et de gaz de récupération

Objet : cet article introduit à l'Assemblée nationale étend le droit d'accès aux réseaux de gaz ainsi qu'aux installations de gaz naturel liquéfié des producteurs de gaz renouvelables et de gaz de récupération.

¹ Rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

² Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte.

I. Le texte adopté à l'Assemblée

Introduit en commission par deux amendements identiques de MM. Simian et Delpon et plusieurs de leurs collègues sous-amendé par le Gouvernement, cet article **étend le droit d'accès du biogaz aux réseaux** de transport et de distribution de gaz naturel ainsi qu'aux installations de gaz naturel liquéfié résultant de la loi « Egalim »¹ **aux productions de « gaz renouvelables et de gaz de récupération »**, même si c'est manifestement l'injection d'**hydrogène renouvelable** dans les réseaux qui est principalement visée.

Dans la mesure où cette injection soulève un certain nombre de difficultés techniques, en particulier au-delà d'un certain niveau d'incorporation, il est précisé que ce droit s'exerce « *sous réserve de préserver le bon fonctionnement et le niveau de sécurité des infrastructures de gaz naturel* ».

En séance publique, l'article n'a pas été modifié.

II. La position de la commission

Par un amendement COM-186 du rapporteur et en cohérence avec l'objectif désormais fixé à l'article L.100-4 du code de l'énergie de développer l'hydrogène bas carbone et renouvelable, la commission a **étendu la liste des gaz pouvant avoir accès aux réseaux de gaz à l'hydrogène bas carbone**.

Comme l'hydrogène renouvelable, et dans le respect des mêmes conditions requises pour préserver le bon fonctionnement et la sécurité des réseaux, **l'hydrogène bas carbone peut en effet contribuer à la décarbonation du gaz transitant dans les réseaux ou au stockage de l'électricité renouvelable**.

L'extension du droit à l'injection aux gaz renouvelables, à l'hydrogène bas carbone et aux gaz de récupération **facilitera donc l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone** visé à l'article 1^{er} du texte déposé.

<p>La commission a adopté l'article 6 <i>sexies</i> ainsi modifié.</p>

¹ Article 94 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

Article 6 septies

(articles L. 446-1, L. 446-3 [abrogé], L. 446-4 et L. 446-6 à L. 446-10 [nouveaux]
du code de l'énergie)

**Réforme du dispositif des garanties d'origine du biogaz
et investissement participatif dans les projets de production de biogaz**

Objet : cet article introduit à l'Assemblée nationale entend réformer le dispositif des garanties d'origine du biogaz en répliquant le dispositif applicable aux garanties d'origine de l'électricité renouvelable, et permet l'investissement participatif dans les projets de production de biogaz.

I. Le droit en vigueur

Les **garanties d'origine** associées à la production d'énergies renouvelables **permettent d'assurer la traçabilité du caractère renouvelable** de cette production. Elles ont, en tant que telles, **une valeur** qui doit à la fois contribuer au développement des filières et à l'optimisation du coût du soutien public à ces filières.

S'agissant de l'électricité renouvelable, le système des garanties d'origine a fait l'objet d'**une réforme en profondeur** dans la loi « Autoconsommation » du 24 février 2017¹ qui a consisté à **interdire la possibilité de cumuler** la valorisation des garanties d'origine et le bénéfice d'un tarif d'achat garanti – dans l'objectif d'éviter que le consommateur paie deux fois pour la même production renouvelable et que le producteur bénéficie d'une surrémunération –, et à prévoir la **mise aux enchères des garanties d'origine par et au bénéfice de l'État**, les revenus de cette mise aux enchères venant en déduction des charges de service public.

S'agissant du gaz renouvelable, l'article L. 446-3 institue un dispositif de **garanties d'origine du biogaz** et les textes d'application prévoient que le produit de leur valorisation **vient en déduction des charges de service public** finançant le soutien au biogaz injecté à **hauteur de 75 %**². Les producteurs de biogaz en conservent donc le quart.

¹ Loi ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables.

² Décret n° 2011-1595 du 21 novembre 2011 relatif à la compensation des charges de service public portant sur l'achat de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel et arrêté du 23 novembre 2011 fixant la part du montant des valorisations financières des garanties d'origine venant en réduction des charges de service public portant sur l'achat de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel donnant droit à compensation.

Le droit européen fixe un **principe de reconnaissance des garanties d'origine émises par d'autres États membres** mais laisse aux États membres la **liberté d'interdire ou non le cumul** de la valorisation des garanties d'origine avec le soutien financier d'un régime d'aide. Il est précisé que **la valeur de marché des garanties d'origine est prise en compte de façon appropriée** dans trois cas :

- lorsque le soutien financier est **accordé après mise en concurrence** ;

- lorsque la valeur des garanties d'origine est **prise en compte dans le niveau du soutien financier** ;

- ou lorsque les garanties d'origine sont **octroyées non pas au producteur mais à un fournisseur ou un consommateur** qui lui achète l'énergie dans une « *configuration concurrentielle* » ou dans le cadre de contrats d'achat à long terme d'énergies renouvelables¹.

II. Le texte adopté à l'Assemblée nationale

Introduit en commission par un amendement du groupe La République en Marche manifestement inspiré par le Gouvernement, cet article **entend répliquer, pour le biogaz, la réforme des garanties d'origine de l'électricité renouvelable intervenue en 2017²** en prévoyant :

- **l'impossibilité pour le producteur de cumuler garanties d'origine et obligation d'achat**, à l'article L. 446-6, sous peine de résiliation immédiate du contrat d'achat et de remboursement des sommes perçues dans le cadre de ce contrat à compter de la publication de la loi ;

- **la mise aux enchères des garanties d'origine** de la production aidée par un organisme désigné par l'État et **au bénéfice de l'État**, mais étonnamment sans préciser que le produit de ces enchères viendrait en déduction des charges de service public (article L. 446-7).

En revanche, contrairement à l'électricité renouvelable, il est **prévu que l'acheteur de biométhane puisse, par dérogation au dispositif, demander à bénéficier d'« une attestation de garantie d'origine »** (article L. 446-10).

¹ Article 19 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, dont il est par ailleurs proposé la transposition par voie d'ordonnance à l'article 6.

² Mais dont les textes d'application ne sont parus qu'en avril 2018.

Enfin, l'article transpose l'exigence posée par la directive de **reconnaissance des garanties d'origine émises par d'autres États membres** (article L. 446-8) et précise les caractéristiques et les effets des garanties d'origine du biogaz (une garantie prise en compte par MWh de biogaz injecté, à utiliser dans l'année suivant l'injection et qui a seule valeur de certification de l'origine sur le territoire national, article L. 446-9).

En séance publique, outre des amendements rédactionnels du rapporteur, plusieurs modifications ont été apportées au dispositif sans en changer la philosophie, et une disposition nouvelle sur le **financement participatif des projets de production de biogaz** a été ajoutée :

- pour éviter que le transfert des garanties d'origine à l'État ne désincite les fournisseurs de gaz naturel, qui ne sont pas des acheteurs obligés contrairement à l'électricité, à conclure des contrats d'achat avec des producteurs de biogaz¹, deux amendements identiques du Gouvernement de M. Duvergé et plusieurs de ses collègues ont été adoptés **pour obliger les fournisseurs approvisionnant plus de 10 % du marché à conclure des contrats d'achat**, cette obligation remplaçant le dispositif actuel prévoyant la désignation d'un acheteur de dernier recours désigné par l'autorité administrative ;

- un amendement de M. Pancher et plusieurs de ses collègues attribue aux producteurs un **délai de six mois** après les douze mois de validité de leurs garanties d'origine **pour déclarer leur utilisation**, comme autorisé par le droit européen ;

- deux amendements identiques de M. Sermier et de M. Pancher et plusieurs de ses collègues sous-amendés par le rapporteur prévoient que **le transfert des garanties d'origine à l'État n'entrera en vigueur qu'à l'issue d'un délai de six mois** ; en pratique et compte tenu des délais de construction, les premières unités concernées par le nouveau système entreraient en production dix-huit mois après la promulgation de la loi, ce qui laisserait un temps suffisant pour que le système de mise aux enchères soit mis en place à leur mise en service ;

- un amendement de M. Duvergé et plusieurs de ses collègues **répliquant pour les projets de production de biogaz les possibilités d'investissement participatif existantes pour l'électricité** telles qu'elles sont définies à l'article L. 314-28.

¹ La demande de garanties constituant une incitation pour les fournisseurs à conclure un tel contrat, car leur permettant ensuite de valoriser dans leurs offres cet approvisionnement en gaz renouvelable.

III. La position de la commission

En l'état, la réforme des garanties d'origine du biogaz prévue au présent article, introduite sans qu'aucune concertation préalable avec les acteurs n'ait été organisée, **fait peser un fort risque de déstabilisation sur une filière naissante** dont les équilibres économiques restent fragiles.

Si le système actuel mérite effectivement d'être amélioré, une telle réforme **ne peut être conduite dans la précipitation** et alors même que le Gouvernement s'était engagé auprès de la filière à discuter du sujet après la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

Combinée à une trajectoire de développement du biogaz fixée par le projet de PPE qui serait très en-deçà des 10 % de gaz renouvelable visés par la loi en 2030, *a fortiori* si elle restait conditionnée à des baisses de coûts inatteignables, cette réforme **interroge sur la volonté du Gouvernement de promouvoir véritablement le gaz renouvelable en France.**

En voulant répliquer au biogaz la réforme intervenue pour l'électricité renouvelable, le dispositif ignore les différences entre les deux filières, tant en termes de degré de maturité – la filière biogaz en est à ses débuts quand les premiers parcs éoliens ou solaires arrivent déjà à la fin de leur contrat de soutien – **que de situation de départ du point de vue des garanties d'origine** – d'ores et déjà valorisées pour le biogaz, où le transfert au profit de l'État induirait une perte de recettes, contrairement à l'électricité soutenue dans le cadre de l'obligation d'achat, dont les garanties d'origine n'étaient pas valorisées par l'acheteur obligé.

Sur la proposition du rapporteur, la commission a donc adopté, outre un amendement **COM-190** rédactionnel :

– un amendement **COM-191** décalant l'entrée en vigueur de la réforme à dix-huit mois après la promulgation de la loi, pour donner le temps à la concertation de s'organiser et permettre à l'ordonnance prévue à l'article 6 pour transposer la directive du 11 décembre 2018¹ d'ajuster ou de revoir le mécanisme en fonction des résultats de la concertation. Ce délai, qui est **parfaitement compatible avec le délai de transposition prévu par la directive, fixé au 30 juin 2021**, dont l'article 6 du présent projet de loi prévoit par ailleurs la transposition par voie d'ordonnance, **correspond également au délai nécessaire à la mise en œuvre effective du système**, comme le montre le précédent de la réforme intervenue pour l'électricité renouvelable, votée en 2017 et qui commence seulement à s'appliquer ;

– un amendement **COM-189** prévoyant que **les collectivités territoriales et leurs groupements disposeront d'un accès privilégié aux garanties d'origine de la production issue de leurs territoires**, afin de favoriser les usages du biogaz dans le cadre de « boucles locales » ; cet accès,

¹ 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.

dont les modalités devront être précisées par décret, devra permettre aux collectivités d'acquérir ces garanties d'origine à des prix inférieurs au marché et pour des volumes et des prix garantis sur plusieurs années ; en complément de la possibilité d'allotir les garanties mises aux enchères par filière et par zone géographique, cet accès privilégié permettra d'**éviter que la mise aux enchères des garanties d'origine au sein d'un système centralisé ne déconnecte leur valorisation des territoires** ;

- un amendement **COM-188 ajoutant le biogaz non injecté** au dispositif, par cohérence avec la création d'un dispositif de soutien de ce biogaz par l'article 25 du projet de loi d'orientation des mobilités, en cours d'examen ;

- un amendement **COM-187** de coordination juridique avec ce même article 25 du projet de loi d'orientation des mobilités qui procède pour partie aux mêmes modifications et introduit ces dispositions relatives au biogaz non injecté ;

- enfin, un amendement **COM-192** destiné à lever un doute sur l'application, pour le passé, de **l'exonération de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) applicable au biogaz utilisé en cogénération**.

Comme les dispositions relatives au financement participatif, auxquelles la commission est par ailleurs favorable, la réforme des garanties d'origine du biogaz et la clarification des règles fiscales applicables au biogaz utilisé en cogénération **présentent un lien avec les dispositions du texte déposé relatives à l'atteinte de la neutralité carbone** en ce qu'elles fixent un cadre juridique visant à sécuriser et à accélérer la substitution du biogaz aux gaz fossiles.

<p>La commission a adopté l'article 6 septies ainsi modifié.</p>

Article 6 octies

(article L. 447-1 [nouveau] du code de l'énergie)

Habilitation à légiférer par ordonnance pour définir le cadre juridique de l'hydrogène et traçabilité de l'hydrogène renouvelable

Objet : cet article introduit à l'Assemblée nationale habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour définir le cadre juridique de l'hydrogène et institue un dispositif de garanties d'origine de l'hydrogène renouvelable.

I. Le texte adopté à l'Assemblée nationale

Introduit en commission par un amendement du Gouvernement, cet article vise à **accompagner le développement de l'hydrogène**, dont il est rappelé qu'il est appelé à occuper « *une place de plus en plus importante dans le mix énergétique, soit en usage direct (pour l'industrie, pour la mobilité), soit comme outil de flexibilité pour les réseaux* »¹.

Pour ce faire, il est prévu d'**habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance**², dans l'année suivant la promulgation de la loi, pour :

- **définir « la terminologie » des différents types d'hydrogène en fonction de la source d'énergie utilisée pour sa production** ;

- **permettre la production, le transport, le stockage et la traçabilité de l'hydrogène** - l'article 6 *sexies* posant déjà le principe d'un droit d'accès aux réseaux des gaz renouvelables, dont l'hydrogène, et des gaz de récupération ;

- **établir un cadre de soutien pour l'hydrogène produit à partir d'énergies renouvelables.**

En outre, il est proposé d'instituer dès à présent dans le code de l'énergie, au sein d'un nouvel article L. 447-1, un **dispositif de garanties d'origine pour l'hydrogène d'origine renouvelable**, sans plus de précisions sur ses modalités qui sont renvoyées à un décret en Conseil d'État.

En séance publique, l'article n'a pas été modifié.

III. La position de la commission

La commission est **favorable** aux dispositions proposées à **une réserve d'importance près : la limitation du dispositif de soutien à l'hydrogène renouvelable** en ce qu'elle **exclut la possibilité de soutenir l'hydrogène produit à partir d'une électricité faiblement émettrice de gaz à effet de serre.**

Malgré la volonté du rapporteur, **il n'a toutefois pas été possible d'amender le dispositif pour l'étendre à l'hydrogène bas carbone** du fait des articles 38 et 40 de la Constitution, qui ne permettent pas à un amendement d'origine parlementaire d'étendre le champ d'une habilitation ni d'augmenter une charge publique, et a donc dû se contenter d'adopter un amendement **COM-193** du rapporteur purement rédactionnel.

¹ Exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement.

² Ordonnance à l'élaboration de laquelle la filière sera associée, selon l'exposé des motifs.

Un tel mécanisme de soutien à l'hydrogène bas carbone serait pourtant **parfaitement cohérent avec les objectifs du projet de loi** initial, que les députés ont même complété par une disposition visant explicitement le développement de l'hydrogène bas carbone et renouvelable, avec un objectif chiffré de part à atteindre dans les usages industriels de la molécule. Comme l'hydrogène renouvelable, l'hydrogène bas carbone peut en effet contribuer massivement à la décarbonation de l'hydrogène industriel et du gaz transitant dans les réseaux ou au stockage de l'électricité renouvelable.

Pour atteindre ces objectifs, **rien ne justifie que l'hydrogène produit à partir d'électricité faiblement émettrice de gaz à effet de serre soit traité différemment de l'hydrogène produit à partir d'électricité renouvelable.**

Dans les deux cas, les coûts de production de l'hydrogène par électrolyse de l'eau, qui sont plus élevés que ceux de l'hydrogène fossile produit par reformage, **justifient qu'un dispositif de soutien soit mis en place** pour compenser transitoirement ce différentiel de coût et accompagner la maturation de la filière.

Pour remplacer l'hydrogène « gris » par de l'hydrogène « vert », toutes les sources d'énergie bas carbone et renouvelables doivent être mobilisées et soutenues.

En outre, la commission a adopté un amendement **COM-194** du rapporteur réduisant à trois mois le délai de dépôt du projet de loi de ratification.

<p>La commission a adopté l'article 6 <i>octies</i> ainsi modifié.</p>

Article 6 nonies A (nouveau)

Rapport sur les modalités de prise en compte des externalités positives du biogaz dans la fixation du niveau des soutiens publics

Objet : cet article ajouté par la commission demande au Gouvernement de remettre au Parlement, avant le 1^{er} septembre 2020, un rapport sur les modalités de prise en compte des externalités positives du biogaz dans la détermination des conditions d'achat ou du complément de rémunération.

Par un amendement **COM-195** du rapporteur, la commission a adopté cet article 6 *nonies A* prévoyant la remise d'un rapport sur la façon dont les dispositifs de soutien public pourraient **mieux valoriser les externalités positives du biogaz.**

Alors que le Gouvernement conditionne l'atteinte des objectifs de développement du biogaz à des baisses de coût importantes, il apparaît en effet essentiel d'intégrer à la réflexion la prise en compte de l'ensemble de ces externalités positives, qui sont nombreuses et vont **bien au-delà des seuls enjeux énergétiques : diversification des revenus** pour les agriculteurs, **réduction des déchets et du recours aux engrais, création d'emplois très localisés**, etc.

Ces externalités positives étant d'ores et déjà bien documentées, le rapport demandé pourra en particulier **étudier plusieurs schémas de financement**, parmi lesquels un financement assuré exclusivement par le soutien aux énergies renouvelables ou des financements complémentaires pour chacune des externalités positives du biogaz.

La commission a adopté l'article 6 nonies A ainsi rédigé.

Article 6 nonies
(article L. 342-1 du code de l'énergie)

**Mutualisation des coûts dans le cadre des schémas régionaux
de raccordement au réseau des énergies renouvelables**

Objet : cet article introduit à l'Assemblée nationale vise à éviter que des producteurs d'énergie renouvelable s'exonèrent du paiement de la quote-part des ouvrages de raccordement qui est exigible dans le cadre des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables.

I. Le droit en vigueur

Pour mutualiser les coûts de raccordement au réseau des installations de production d'énergies renouvelables s'inscrivant dans un schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR), et ainsi éviter que le premier producteur à se raccorder paie l'adaptation du réseau pour tous les autres, ce qui créerait à la fois une barrière à l'entrée pour le premier producteur et un effet d'aubaine pour les suivants, l'article L. 342-1 du code de l'énergie dispose qu'en plus des ouvrages propres à l'installation, le raccordement comprend une quote-part des ouvrages créés en application du S3REnR.

Puis l'article L. 342-12 précise que pour ces mêmes installations inscrites dans le schéma, « *le producteur est redevable d'une contribution au titre du raccordement propre à l'installation ainsi qu'au titre de la quote-part définie dans le périmètre de mutualisation* » défini par le schéma.

Enfin, l'article D. 321-10 prévoit **deux exceptions à l'inscription dans le S3REnR, pour les petites installations** (dont la puissance de raccordement est inférieure à 100 kilovoltampères) et pour les installations dont les **conditions de raccordement sont prévues dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence**.

II. Le texte adopté à l'Assemblée

Introduit en séance publique par un amendement du Gouvernement, cet article 6 *nonies* revient sur la rédaction de l'article L. 342-1 pour :

- d'une part, au 1°, préciser qu'il est question du raccordement d'une installation de production renouvelable dans le cadre du S3REnR, « **le producteur est redevable des ouvrages propres à l'installation ainsi que d'une quote-part des ouvrages créés en application de ce schéma** » ; ce faisant, l'article L. 342-1 **ne ferait que redire ce que l'article L. 342-12 prévoit déjà très explicitement** et une confusion serait même créée entre la définition du raccordement lui-même et ses conséquences en termes de répartition des coûts ;

- d'autre part, par le 2°, « *donner une base légale plus claire à l'article D. 321-10* » **en mentionnant les deux exceptions à l'inscription au S3REnR dans la loi** ; le Gouvernement précise qu'au vu des « *contentieux opportunistes de producteurs qui cherchent à se raccorder sans payer la quote-part* », il s'agit de rendre « *indiscutables* » les cas d'exonérations.

III. La position de la commission

La commission **souscrit à l'objectif d'éviter que des producteurs d'énergies renouvelables cherchent à s'exonérer de la logique de mutualisation** mise en œuvre dans le cadre des S3REnR, qui permet de déployer les énergies renouvelables au meilleur coût pour la collectivité et de répartir équitablement ces coûts entre les producteurs.

Par un amendement **COM-196** du rapporteur, elle a souhaité **mieux articuler les dispositions de l'article L. 342-1**, qui définit ce que comprend le raccordement lorsque l'installation s'inscrit dans un S3REnR, **avec celles de l'article L. 342-12**, qui précise de quels éléments le producteur est redevable dans ce cas, en précisant notamment que :

- seules les installations de production d'énergies renouvelables dont les modalités de financement du raccordement ont été fixées par ailleurs, notamment dans le cadre d'appels d'offres, ne s'inscrivent pas dans le schéma ;

- s'agissant des installations de faible puissance, les producteurs sont exonérés du paiement de la quote-part dans des conditions précisées par voie réglementaire.

Cette rédaction clarifie donc le fait qu'à l'exception de ces deux cas, **les producteurs sont toujours redevables du paiement de la quote-part des ouvrages créés en application du schéma.**

Enfin, cet article présente **un lien indirect avec le texte déposé** en ce qu'il vise à améliorer la mutualisation des coûts de raccordement des énergies renouvelables qui **contribuent à l'atteinte des objectifs de neutralité carbone et de baisse des énergies fossiles.**

La commission a adopté l'article 6 *nonies* ainsi modifié.

Article 7 A (nouveau)
(article L. 133-1 du code de l'énergie)

Consolidation d'une procédure applicable au comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS)

Objet : cet article introduit par la commission tend à conforter la sécurité juridique des procédures engagées devant le comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS) de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

Le comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS) constitue, avec le collègue, l'un des deux organes de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (article L. 132-1 du code de l'énergie).

Il est compétent notamment pour les différends impliquant les utilisateurs des réseaux de distribution et de transport d'électricité ou de gaz (Article L. 134-19 du code de l'énergie)

La procédure applicable devant le CoRDIS présente des garanties et respecte le principe du contradictoire.

À titre d'exemple, l'article L. 133-1 du code de l'énergie dispose que « *lorsque le comité délibère en matière de sanction, le membre du comité qui a prononcé une mise en demeure [...] ne participe pas au délibéré des décisions prises par le comité* ».

Cependant, selon l'étude d'impact annexée au projet de loi¹, il pourrait être utile de préciser dans la loi que cette interdiction s'applique également dans le cas où aucune mise en demeure n'a été prononcée.

¹ L'analyse mentionnée dans l'étude d'impact est la suivante : « Les dispositions législatives qui interdisent au membre désigné de participer au délibéré ne visent pas explicitement le cas où aucune mise en demeure n'a été prononcée. Si cette interdiction se déduit du contexte dans lequel s'inscrivent les dispositions législatives considérées ainsi que des normes constitutionnelles

À l'initiative du rapporteur, **la commission a donc adopté un amendement (COM-197) clarifiant sur ce point la rédaction de l'article L. 133-1 du code de l'énergie**, la modification apportée étant applicable aux procédures engagées après la publication de la loi.

Cette évolution est en lien avec le projet de loi, dont l'article 7 traite des procédures applicables aux CoRDIS ; elle vise à conforter les pratiques existantes au sein de ce comité, dans l'attente de sa réforme globale devant intervenir en application de l'ordonnance prévue au II de ce même article.

La commission a adopté l'article 7 A ainsi rédigé.

Article 7

(article L. 132-2 du code de l'énergie)

**Modification de procédures relatives
à la Commission de régulation de l'énergie (CRE)**

Objet : cet article vise à modifier les règles de renouvellement du collège de la CRE et à autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin de modifier la procédure du comité de règlement des différents et des sanctions (CoRDIS) et d'autoriser la CRE à agir devant les juridictions et à transiger dans le cadre des litiges liés au paiement de la contribution au service public de l'électricité (CSPE).

I. Le droit en vigueur

A. Autorité administrative indépendante instituée par la loi de « Modernisation de l'électricité » du 10 février 2000¹², **la Commission de régulation de l'énergie (CRE)** a pour mission de concourir au « *bon fonctionnement du marché de l'électricité et du gaz au bénéfice des consommateurs finals* » (article L. 131-1 du code de l'énergie).

Dans cette perspective, la CRE veille à l'absence d'entrave à la concurrence dans les conditions d'accès aux réseaux de transport et de distribution, au respect par les gestionnaires de ces réseaux de leurs obligations et à l'effectivité des mesures de protection des consommateurs.

En outre, elle surveille les transactions entre les fournisseurs, les négociants et les producteurs, y compris celles relatives aux échanges de

imposant une séparation entre les fonctions de poursuite et de jugement et est donc effective aujourd'hui, il paraît utile de le clarifier dans la loi. »

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

² Sous la dénomination « Commission de régulation de l'électricité ».

quotas de gaz à effet de serre (GES) (articles L. 131-2 et L. 131-3 du même code).

Pour assurer ses missions, la CRE comprend **un collège et un comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS)** (article L. 132-1 du même code).

B. Le **collège** délibère sur les décisions et avis de la CRE.

Il est composé de six membres (article L. 132-2 du code de l'énergie) :

- le président, nommé par décret du président de la République ;
- deux membres nommés respectivement par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, en raison de leurs qualifications dans les domaines de la « *protection des données personnelles* » pour le premier, et des « *services publics locaux de l'énergie* » pour le second (1° et 2°) ;
- deux membres nommés par décret en raison de leurs qualifications dans les domaines de la « *protection des consommateurs d'énergie et de la lutte contre la précarité énergétique* » pour l'un, et de la « *maîtrise de la demande d'énergie et des énergies renouvelables* » pour l'autre (3° et 4°) ;
- un membre nommé par décret sur proposition du ministre chargé de l'outre-mer, en raison de sa connaissance et de son expérience des zones non interconnectées (5°).

Le collège est composé de manière à respecter la parité entre les femmes et les hommes.

En l'état actuel du droit, deux dispositions contradictoires fixent les modalités de renouvellement du collège : celui-ci intervient « *par tiers tous les deux ans* », selon la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 132-2 du code de l'énergie, et « *par moitié tous les trois ans* », à l'avant-dernier alinéa de ce même article.

En effet, la loi sur le « *statut général des autorités administratives indépendantes* » du 20 janvier 2017¹ qui devait aligner la CRE sur le principe d'un renouvellement « *par moitié tous les trois ans* » applicable aux autres AAI a laissé subsister la disposition précédente.

C. Quant au **CoRDIS**, il intervient notamment pour les différends auxquels sont confrontés les utilisateurs des réseaux de distribution et de transport d'électricité ou de gaz (article L. 134-19 du code de l'énergie) et peut ordonner des mesures conservatoires ou des sanctions (articles L. 134-22 à L. 134-34 du même code).

¹ Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes (article 38).

Il est composé de quatre membres¹ : deux conseillers d'État et deux conseillers à la Cour de cassation, désignés par leurs juridictions respectives.

D. La CRE est concernée au premier chef par **le traitement des litiges liés à la contribution au service public de l'électricité (CSPE)**, le Conseil d'État l'ayant désignée comme « *autorité compétente* » pour statuer sur les demandes de restitution des sommes versées au titre de cet impôt dans un avis du 22 juillet 2015².

Pour rappel, telle qu'elle avait été instituée, la CSPE était une imposition indirecte sur les livraisons d'électricité au consommateur final, dont les recettes étaient affectées à une pluralité de dépenses.

Or, des contribuables avaient contesté la conformité de la CSPE au regard du droit de l'Union européenne.

Saisie d'une question préjudicielle transmise par le Conseil d'État, la Cour de justice de l'Union européenne, dans son arrêt du 25 juillet 2018³, a relevé que les finalités de la CSPE étaient de nature tout à la fois :

- environnementale, à travers le paiement des surcoûts résultant de l'obligation d'achat, par les fournisseurs, de l'électricité obtenue à partir de sources d'énergie renouvelable et par cogénération ;

- territoriale et sociale, *via* la compensation des surcoûts liés à la mise en œuvre de la péréquation tarifaire et d'une réduction de prix pour les ménages en situation de précarité ;

- administrative, puisque finançant le Médiateur national de l'énergie et la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Or, dans cet arrêt, la CJUE a rappelé que, si la directive européenne sur les produits soumis à accise de 1992⁴ admet qu'une imposition soit maintenue ou introduite en plus de l'accise elle-même, c'est à la condition que cette imposition poursuive une « *finalité spécifique* ».

En l'espèce, la Cour a considéré que la CSPE poursuivait une telle finalité pour sa seule part environnementale, reconnaissant ainsi aux contribuables **la possibilité de « prétendre à un remboursement partiel » à proportion des autres parts** (territoriale, sociale et administrative).

Tirant les conséquences de cette question préjudicielle, le Conseil d'État a reconnu à son tour ce remboursement partiel⁵, les demandes formées à la suite de la décision de la CJUE étant toutefois irrecevables.

¹ À ces quatre membres titulaires s'ajoutent des membres suppléants.

² Conseil d'État, avis n° 388853 du 22 juillet 2015.

³ Cour de Justice de l'Union européenne, affaire C-103/17, Messer France SAS c./ France, 25 juillet 2018.

⁴ Directive 92/12/CEE du Conseil, du 25 février 1992, relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise.

⁵ Conseil d'État, 9^{ème} - 10^{ème} chambres réunies, arrêt n° 399115, 3 décembre 2018.

Au total, la CRE a été saisie de 55 000 demandes de restitution et le tribunal administratif de Paris de 15 000 requêtes, selon les éléments transmis au rapporteur par la CRE.

Comme l'a évalué un rapport d'information publié récemment par l'Assemblée nationale¹, le risque financier pour l'État lié aux demandes de restitution de la CSPE s'élèverait à 5 milliards d'euros, ce dernier ayant provisionné 1,2 million d'euros au 31 décembre 2017.

II. Le projet initial du Gouvernement

A. Le I de l'article 7 modifie les conditions de renouvellement du collège de la CRE en supprimant la disposition prévoyant que celui-ci intervient « *par tiers tous les deux ans* » (seconde phrase du deuxième alinéa) et en maintenant celle indiquant qu'il est procédé « *par moitié tous les trois ans* » (avant dernier alinéa).

Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi, il s'agit de corriger une « scorie » et de faire prévaloir le principe du renouvellement « *par moitié tous les deux ans* » appliqué à l'ensemble des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

B. Le II de l'article 7 habilite le Gouvernement à **prendre par ordonnance**, dans un délai de six mois, **toute mesure** relevant de la loi **afin** :

- d'une part, **de renforcer l'effectivité du droit au recours, des droits de la défense et du principe du contradictoire** en ce qui concerne les procédures de règlement des différends et des sanctions du CoRDIS ;

- d'autre part, **de permettre à la CRE d'agir devant les juridictions.**

Il est prévu qu'un projet de loi soit déposé devant le Parlement dans un délai de 3 mois à compter de la publication de l'ordonnance.

L'étude d'impact annexée au projet de loi précise que la réforme de la procédure du CoRDIS a pour but de mieux séparer les fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

À titre d'exemple, le Gouvernement indique qu'il est nécessaire de compléter les dispositions législatives qui interdisent au membre chargé de l'instruction de participer au délibéré, dans la mesure où celles-ci ne visent pas explicitement le cas où ce membre n'aurait pas prononcé de mise en demeure (article L. 133-1 du code de l'énergie).

¹ Rapport d'information fait au nom de la commission des finances par M. Roman Grau et Mme Véronique Louwagie en conclusion des travaux de la mission d'information relative à la gestion du risque budgétaire associé au contentieux fiscaux et non fiscaux de l'État, 17 octobre 2018, page 46.

S'agissant de l'octroi à la CRE d'une capacité d'agir devant les juridictions, aucun élément précis ne figure dans l'étude d'impact.

L'exposé des motifs du projet de loi donne en revanche quelques éléments sur l'intention du Gouvernement, puisqu'il précise qu'il s'agit « *d'habiliter la CRE à déposer des observations devant la Cour de cassation ou à former un recours contre un arrêt de la cour d'appel de Paris si ce dernier n'est pas contesté par l'une des parties* ».

Dans son avis sur le projet de loi du 25 avril 2019, le Conseil d'État a estimé que cette habilitation « *ne soulève pas de difficulté juridique* »¹.

C. Le III de l'article 7 prévoit lui aussi une **habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour autoriser la CRE à transiger sur les demandes de restitution de la CSPE** au titre des années 2009 et 2015.

L'étude d'impact justifie le fait d'octroyer une telle capacité à la CRE par le fait que cette instance a été désignée par le Conseil d'État² comme « *autorité compétente* » sur ces demandes, comme indiqué précédemment.

Cependant, elle ne dispose que du pouvoir d'agir en justice par le biais de son président (article L. 132-1 du code de l'énergie), un pouvoir de transaction en matière fiscale n'étant reconnu qu'à l'administration fiscale (article L. 247 du livre des procédures fiscales).

Dans l'avis précité, le Conseil d'État a qualifié « *d'indispensable* » l'adoption d'une disposition législative donnant compétence à la CRE pour transiger sur ces demandes.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En commission, les députés ont adopté, outre une modification rédactionnelle à l'initiative du rapporteur pour la commission des affaires économiques, un amendement présenté par le Gouvernement visant à **réduire de 6 à 5 le nombre des membres du collège de la CRE** (et donc de 5 à 4 celui des membres de ce collège autres que son président).

Cet amendement conduirait à ce que le président de l'Assemblée nationale désigne un membre en raison de ses qualifications dans les domaines de « *la protection des consommateurs d'énergie et de la lutte contre la précarité énergétique* », alors que le droit existant vise la « *protection des données personnelles* ».

Cependant, ce dispositif ne paraît pas correspondre avec l'objet de l'amendement qui prévoit, quant à lui, non de remplacer un domaine par un autre mais de « *rapprocher ces deux missions au sein du portefeuille du même*

¹ Conseil d'État, avis n° 397668 sur un projet de loi relatif à l'énergie, au climat et à l'environnement, 25 avril 2019.

² Conseil d'État, avis n° 388853 du 22 juillet 2015.

membre du collège », ceci « afin de tenir compte des synergies entre les thématiques de la protection du consommateur et de la protection des données personnelles ».

Corrélativement, dans la mesure où le collège serait composé d'un nombre impair de membres, l'amendement supprimerait l'application de la règle de la parité femmes-hommes dans sa composition, pour lui préférer le **principe selon lequel « l'écart entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes ne peut être supérieur à un ».**

IV. La position de la commission

La commission partage le principe d'une réforme de certaines procédures applicables à la CRE, **même si elle regrette qu'elle intervienne par la voie d'une habilitation à légiférer par ordonnance**, d'autant que l'étude d'impact du projet de loi ne fournit que des éléments très lacunaires sur son contenu.

Elle relève le caractère inédit qui consiste à confier à une AAI le pouvoir de transiger afin d'éteindre les litiges en cours, et fait part de sa préoccupation quant au risque financier que les demandes de restitution de CSPE pourraient représenter pour l'État.

Dans ce contexte, **la commission a adopté deux amendements, proposés par le rapporteur, visant à encadrer davantage l'habilitation à légiférer par ordonnance prévue au III de l'article 7.**

Le premier amendement (COM-199) précise que les modalités de règlement du litige ne doivent pas « s'inscrire dans le cadre tracé » par l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 25 juillet 2018 mais bien « le respecter ».

À cet égard, elle rappelle que le Conseil d'État, dans l'avis susmentionné, a relevé « *la nécessité d'encadrer strictement les transactions qui seront menées* ».

En ce qui concerne la modification des qualifications requises par le membre du collège de la CRE nommé par le Président de l'Assemblée nationale, la commission observe que cette évolution conduit à élargir le champ de qualification de ce membre, qui passerait de la « *protection des données personnelles* » à « *la protection des consommateurs d'énergie et [...] la lutte contre la précarité énergétique* ».

C'est pourquoi la commission a adopté un second amendement (COM-198) tendant, par parallélisme, à étendre les qualifications requises pour le membre du collège désigné par le Président du Sénat.

Ce membre, actuellement choisi en raison de ses compétences dans le domaine des « *services publics locaux de l'énergie* », le serait également au regard de celles en matière « *d'aménagement du territoire* ».

De la sorte, les membres désignés par l'Assemblée nationale et le Sénat auraient tous deux plusieurs qualifications : la protection des consommateurs d'énergie et la lutte contre la précarité énergétique, pour le premier, les services publics locaux de l'énergie et l'aménagement du territoire, pour le second.

La commission a adopté l'article 7 ainsi modifié.

Article 7 bis A (nouveau)
(articles L. 121-7 et L. 121-26 du code de l'énergie)

**Avis de la Commission de régulation de l'énergie sur les décrets relatifs
au calcul des charges de service public de l'électricité**

Objet : cet article ajouté par la commission prévoit que les décrets relatifs au calcul des charges de service public de l'électricité sont pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie.

Par un amendement **COM-103 rect. bis** du groupe socialiste et républicain, la commission a adopté cet article 7 bis A prévoyant que les décrets en Conseil d'État prévus aux articles L. 121-7 et L. 121-26 pour préciser les modalités de calcul des charges imputables aux missions de service public de l'électricité, qui font l'objet d'une compensation par l'État, doivent être **pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE)**.

Cette disposition est parfaitement **cohérente avec les missions dévolues à la CRE en matière de calcul des charges de service public de l'électricité**. L'article L. 121-9 dispose ainsi que « *chaque année, la Commission de régulation de l'énergie évalue le montant des charges* » ; de même, l'article L. 121-7 précise d'ores et déjà qu'il appartient à la CRE d'évaluer les modalités de prise en compte des coûts d'études préalables à la réalisation de projets d'approvisionnement électrique dans les zones non interconnectées, et l'article L. 121-24 prévoit encore que la CRE fixe les méthode de calcul de la valeur des garanties de capacité qui viennent en déduction des charges de service public.

Par cohérence, il apparaît donc logique que la CRE donne son avis sur les décrets relatifs aux modalités de calcul de ces charges.

En outre, ces dispositions portant sur les compétences de la CRE, elles présentent un **lien avec l'article 7 du projet de loi initial relatif à l'organisation et aux attributions de la CRE**.

La commission a adopté l'article 7 bis A ainsi rédigé.

Article 7 bis

(articles L. 121-7 et L. 141-5 du code de l'énergie)

Mise en œuvre d'actions de maîtrise de la demande d'électricité par les collectivités et les opérateurs publics dans les zones non interconnectées

Objet : cet article ajouté à l'Assemblée nationale permet aux collectivités et opérateurs des zones non interconnectées mettant en œuvre des actions de maîtrise de la demande d'électricité d'être compensés par l'État dans la limite des surcoûts de production que ces actions permettent d'éviter.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 121-7 du code de l'énergie dispose que **parmi les charges de service public de l'électricité dans les zones non interconnectées (ZNI)** qui sont intégralement compensées par le budget de l'État, figurent notamment « *les coûts supportés par les fournisseurs d'électricité en raison de la mise en œuvre d'actions de maîtrise de la demande* » d'électricité (MDE), dans la limite des surcoûts de production que ces actions permettent d'éviter.

En prenant en charge ces dépenses de MDE, **l'objectif est de diminuer les surcoûts, importants, mis à la charge de la collectivité nationale pour financer la péréquation tarifaire avec les ZNI.**

II. Le texte adopté à l'Assemblée nationale

Introduit en commission par un amendement du Gouvernement, cet article 7 bis entend **permettre aux collectivités et aux opérateurs publics de mettre en œuvre directement des actions de MDE dans les ZNI**, sans qu'il soit nécessaire de contractualiser avec un fournisseur d'électricité qui seul pouvait se voir compenser ses coûts.

Pour ce faire, les collectivités et les opérateurs publics – dont la liste, pour ces derniers, sera arrêtée par le ministre chargé de l'énergie – devront respecter les règles qui auront été préalablement définies par les programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) locales visées à l'article L. 141-5.

En séance publique, seul un amendement rédactionnel du rapporteur a été adopté.

II. La position de la commission

L'article 7 *bis* **introduit une souplesse supplémentaire** dans la mise en œuvre des actions de MDE dans les ZNI dont on peut espérer qu'elle permettra de réduire les surcoûts liés à la péréquation tarifaire, pour autant que ces actions soient bien encadrées et contrôlées.

Dans la mesure où les actions de MDE **contribuent à réduire les consommations d'énergie, en particulier d'origine fossile** compte tenu du mix de production électrique des ZNI, ainsi qu'à l'atteinte de la neutralité carbone sur l'ensemble du territoire national, cet article est par ailleurs **en lien avec les dispositions du texte déposé**.

Sur la proposition du rapporteur, la commission a adopté un amendement COM-200 rédactionnel.

<p>La commission a adopté l'article 7 <i>bis</i> ainsi modifié.</p>
--

Article 7 ter

(articles L. 134-18 du code de l'énergie)

Introduction d'une possibilité de délégation de compétence au sein de la Commission de régulation de l'énergie (CRE)

Objet : cet article tend à permettre à la CRE de déléguer à son président tout ou partie de ses attributions relatives au recueil des informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

I. Le droit en vigueur

A. L'article L. 132-1 du code de l'énergie¹ dispose que « *les attributions confiées à la Commission de régulation de l'énergie ou à son président sont respectivement exercées par le collège ou par son président.* »

Il en résulte que le recueil par la CRE de « *toutes les informations nécessaires* » à l'accomplissement de ses missions auprès du ministre ainsi que des exploitants, des opérateurs, des fournisseurs et des entreprises intervenant dans les marchés de l'électricité et du gaz énumérés (article L. 134-18 du même code) est réalisé par le collège et non par son président.

¹ Tel qu'il a été codifié par l'ordonnance n°2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie.

Il en va de même de la notification aux fournisseurs et à EDF du complément de prix à acquitter par les premiers, lorsque les droits d'accès à l'électricité nucléaire historique alloués en début de période sont supérieurs aux droits correspondant à la consommation constatée des consommateurs finals et des gestionnaires de réseaux (article L. 336-5 du même code).

B. Selon les éléments communiqués par la CRE au rapporteur, cette dernière a réalisé **52 demandes d'information** sur le marché de détail et de gros en 2018, et **81 notifications** dans le cadre de l'accès régulé à l'énergie nucléaire historique (Arenh) en 2019.

II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En commission, les députés ont adopté un amendement présenté par Mme Tiegna et les membres du groupe La République en Marche visant à **autoriser le collège de la CRE à déléguer à son président les formalités administratives** prévues aux articles L. 134-18 et L. 336-5 du code de l'énergie, ce dernier pouvant à son tour déléguer sa signature au directeur général voire à tout agent de la commission.

En séance publique, les députés ont adopté un amendement rédactionnel du rapporteur pour la commission des affaires économiques, conduisant à **déplacer la partie du dispositif concernant la notification du complément de prix au sein de l'article 8 du projet de loi**, dont l'objet porte précisément sur l'Arenh.

III. La position de la commission

L'introduction d'une possibilité pour le collège de la CRE de déléguer tout ou partie de ses attributions pour le recueil d'informations et la notification des compléments de prix est de nature à accélérer le traitement des demandes de la CRE.

Par ailleurs, l'article 7 *ter* présente un lien manifeste avec le projet de loi, puisque ce texte comprend des dispositions relatives aux modalités de fonctionnement internes de la CRE à son article 7.

Aussi la commission estime-t-elle utile cette disposition.

<p>La commission a adopté l'article 7 <i>ter</i> sans modification.</p>
--

Article 7 quater
(article L. 322-8 du code de l'énergie)

**Déploiement expérimental de réseaux
et d'infrastructures électriques intelligents**

Objet : cet article ajouté à l'Assemblée nationale réintroduit le « bac à sable réglementaire » permettant d'expérimenter des dispositifs innovants en faveur de la transition énergétique et des réseaux et infrastructures électriques intelligents qui figurait dans la loi « Pacte » mais a été censuré par le Conseil constitutionnel.

I. Le texte adopté à l'Assemblée nationale

Introduit en commission par un amendement du groupe La République en Marche, cet article **reprend au mot près l'article 52 bis A¹ de la loi « Pacte »** mais dont le Conseil constitutionnel a jugé qu'il s'agissait d'un **cavalier législatif**.

Cet article permet de **mettre en place un « bac à sable réglementaire »** ou « régulateur » permettant **d'expérimenter des technologies ou services innovants en faveur de la transition énergétique et des réseaux et infrastructures intelligents** en autorisant les opérateurs, sous le contrôle de l'autorité administrative ou de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et sous conditions, à **déroger à certaines obligations**.

Concrètement, des acteurs du secteur de l'énergie pourront **tester des produits ou des modèles économiques innovants** dans un environnement réel mais en s'exonérant d'un certain nombre de contraintes juridiques, pour lesquelles des dérogations temporaires leur seront accordées, **sous la supervision des pouvoirs publics**. Ce type de dispositif existe depuis 2017 en Angleterre dans le secteur de l'énergie ; en France, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) peut aussi alléger temporairement les obligations d'un opérateur pour l'accompagner dans le développement d'une technologie ou d'un service innovants².

En séance publique, outre un amendement rédactionnel du rapporteur, il a simplement été précisé, toujours à l'initiative du rapporteur, que les gestionnaires de réseaux seront associés lorsqu'il sera dérogé à un ou plusieurs des articles relatifs à leurs missions.

¹ Devenu article 141 dans sa numérotation définitive.

² Pour un commentaire complet du dispositif, se reporter au commentaire de l'article 52 bis A dans le rapport n° 254 (2018-2019) de la commission spéciale du Sénat sur le projet de loi « Pacte ».

II. La position de la commission

Lors de l'examen de la loi « Pacte », la commission spéciale puis le Sénat ont approuvé et complété cet article.

La rédaction proposée ici **reprend l'intégralité des apports du Sénat**, qui avaient été conservés dans le texte définitif : ouverture du dispositif au gaz, possibilité de renouveler une fois les dérogations, association des gestionnaires de réseaux et des autorités organisatrices, publicité du suivi et de l'évaluation par la CRE.

Approuvant la philosophie générale du dispositif, la commission a simplement supprimé, par deux amendements identiques **COM-102** du groupe socialiste et **COM-202** du rapporteur, la partie de l'article ajoutée en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale sur la loi « Pacte » pour clarifier les missions des gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité en matière d'**études de raccordement**, disposition **sans lien avec l'article et qui a par ailleurs été adoptée conforme** dans le projet de loi d'orientation des mobilités¹ en cours d'examen.

Elle a également adopté, sur la proposition du rapporteur, un amendement **COM-201** de précision juridique.

En facilitant le développement de technologies et de services innovants en faveur de la transition énergétique et des réseaux et infrastructures intelligents – qui permettront notamment de réduire les consommations –, cet article *7 quater* est **en lien direct avec l'objectif d'atteinte de la neutralité carbone** figurant dans le texte déposé.

La commission a adopté l'article 7 quater ainsi modifié.

¹ Article 23 bis. Cette disposition est en lien même indirect avec la loi « LOM » dans la mesure où les études de raccordement visées évalueront notamment l'incidence sur le réseau du déploiement des bornes de recharge pour les véhicules électriques.

Article 8

(articles L. 134-4, L. 336-2, L. 336-5 et L. 337-16 du code de l'énergie)

Accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) : relèvement du plafond, révision du prix et adaptation du complément de prix en cas d'atteinte du plafond

Objet : initialement limité à l'adaptation des modalités de calcul et d'affectation du complément de prix en cas d'atteinte du plafond de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh), cet article procède désormais à une réforme substantielle de la régulation du nucléaire en augmentant le plafond de l'Arenh de 100 à 150 TWh et en permettant la révision de son prix au-delà des 42 euros/MWh actuels.

I. Le droit en vigueur

Créé par la loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, dite « Nome »¹, puis codifié aux articles L. 336-1 à L. 336-10 et L. 337-13 à L. 337-16 du code de l'énergie, l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) **permet aux fournisseurs alternatifs d'accéder**, jusqu'au 31 décembre 2025 et sous la forme d'un droit d'option qu'ils sont libres d'exercer ou non en fonction des conditions de marché, **à la production du parc nucléaire historique d'EDF** à un prix et à la hauteur d'un volume maximal fixés par la puissance publique, soit **42 euros/MWh** dans la limite de **100 TWh par an**.

L'Arenh est donc un dispositif à la fois **transitoire**, « *régulé et limité* »² et **asymétrique** en ce qu'EDF est tenu d'offrir à la vente, mais que les fournisseurs alternatifs ne sont pas tenus d'acheter.

1° Les objectifs initiaux de l'Arenh

À la lecture du dispositif et de l'exposé des motifs de la loi « Nome », l'Arenh devait répondre à **quatre grands objectifs** :

- « *Assurer la liberté de choix du fournisseur d'électricité* »³, c'est-à-dire **permettre à la concurrence de s'exercer sur le marché de la fourniture** dans un contexte où l'opérateur historique, EDF, conservait une position dominante malgré l'ouverture à la concurrence initiée dès 1996. Ce faisant, la création de l'Arenh était une **réponse à plusieurs procédures ouvertes par la Commission européenne** à l'encontre des tarifs réglementés français⁴,

¹ Loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010, article 1^{er}.

² Article 1^{er} de la loi Nome, codifié à l'article L. 336-1.

³ Article L. 336-1.

⁴ Tarifs jaunes et verts et tarif réglementé et transitoire d'ajustement au marché (TaRTAM). Dans ces procédures lancées en 2006 et 2007, il était reproché à la France de généraliser les tarifs réglementés à l'ensemble des consommateurs finals, y compris des grandes entreprises, et non à une catégorie particulière de clients, de n'autoriser la vente aux tarifs réglementés qu'à EDF et aux

présupposés constituer des aides d'État, qu'elle a contribué à clôturer¹.

Considérant qu'il existe aujourd'hui **plus d'une trentaine de fournisseurs d'électricité actifs** sur le marché de détail, dont certains ont atteint une taille conséquente², qu'ils fournissaient, fin 2018, **22 % des sites et 35 % de la consommation d'électricité**³ ou encore qu'EDF perd environ 100 000 clients par mois, ce premier objectif, auquel l'Arenh a indéniablement participé⁴, est largement atteint.

- « [Faire] *bénéficier l'attractivité du territoire et l'ensemble des consommateurs de la compétitivité du parc électronucléaire français* »⁵, c'est-à-dire faire en sorte que l'investissement des Français dans la construction de ce parc **bénéficie à tous les consommateurs, quel que soit leur fournisseur et leur type d'offres**. Jusqu'en 2019, cet objectif a lui aussi été pleinement rempli, en particulier dans les années où le prix de marché de gros était supérieur à 42 euros/MWh, où **l'Arenh a apporté aux consommateurs une stabilité et une visibilité** sur une part conséquente de leur consommation – entre 60 % et 95 % selon les profils⁶.

Toutefois, **le dépassement du plafond en 2019 n'a pas permis à l'Arenh de jouer à plein**, les consommateurs bénéficiant alors d'une proportion d'Arenh de 53 % au lieu de 70 % du fait de l'écrêtement⁷ (*cf. infra*).

- « *Assurer le financement du parc de production existant* »⁸ : l'article L. 337-14 dispose que l'Arenh doit être « *représentatif des conditions économiques de production d'électricité* » du parc nucléaire historique « *sur la durée du dispositif* », soit de janvier 2011 à décembre 2025, et « *assurer une juste rémunération* » à EDF.

Initialement fixé par arrêté à 40 euros/MWh, sur la base de la méthodologie proposée par la commission Champsaur de 2011 qui avait suggéré un prix de 39 euros/MWh⁹ et en « *cohérence* » avec le tarif de retour dit « TaRTAM » qui l'avait précédé, ce prix a ensuite été relevé à **42 euros à**

entreprises locales de distribution, ce qui en faisait une procédure non transparente et discriminatoire, et de maintenir un niveau de tarifs en deçà des prix de marché.

¹ Décision de la Commission européenne du 12 juin 2012 concernant l'affaire n° SA.21918, mise à exécution par la France.

² Y compris après des opérations de consolidation, comme Total Direct énergie qui compte plusieurs millions de clients.

³ Source : CRE, Observatoire des marchés de détail, 4^e trimestre 2018.

⁴ De même que la fin des tarifs jaunes et verts pour les consommateurs professionnels ainsi que la construction des tarifs bleus par empilement des coûts, qui a permis aux fournisseurs alternatifs de proposer des offres plus compétitives que les tarifs.

⁵ Art. L. 336-1.

⁶ Source : Cleee (Association de grands consommateurs industriels et tertiaires d'électricité), en réponse au rapporteur.

⁷ Source : CRE, en réponse au rapporteur.

⁸ Exposé des motifs de la loi « Nome ».

⁹ Une première commission présidée par M. Champsaur, réunie en 2009, était à l'origine de la création du dispositif.

partir du 1^{er} janvier 2012 afin de couvrir le coût anticipé des mesures de sûreté à mettre en place suite à l'accident nucléaire de Fukushima (« grand carénage »), sans être réévalué depuis.

En l'absence de parution du décret prévu par la loi pour établir la méthodologie du prix de l'Arenh qui aurait permis d'assurer, dans la durée, le financement du parc de production nucléaire, il est difficile de déterminer, avec certitude, si les coûts d'EDF sont toujours couverts. En revanche, **lorsque les prix de marché sont en dessous du niveau de l'Arenh**, comme entre début 2016 et mi-2018, **les revenus moyens de parc nucléaire ne couvrent plus ses coûts.**

Enfin, depuis début 2017 et l'entrée en vigueur du mécanisme de capacité, **l'Arenh intègre une valeur de la garantie de capacité** qui, au cours actuel, atteint environ 2 euros/MWh ; déduction faite de cette valeur capacitaire, le prix de l'Arenh est donc en réalité **plus proche des 40 euros/MWh** que des 42 euros/MWh initialement fixés.

– « *Favoriser les investissements en responsabilisant les fournisseurs en les encourageant à développer des offres de consommation et à **investir dans les moyens de productions nécessaires*** »¹ : alors que, dans l'esprit du législateur, l'Arenh devait permettre aux fournisseurs alternatifs de développer un portefeuille substantiel de clients avant d'investir dans des moyens de production voire d'effacement, **il n'en a rien été ou presque**² – les fournisseurs alternatifs actifs en France ne disposant aujourd'hui que de moyens de production autres que des capacités de base³ – **sans que cet échec ne puisse toutefois être imputé ni à l'Arenh ni aux fournisseurs alternatifs eux-mêmes**⁴.

Au-delà de la **situation de surcapacité rencontrée depuis 2010 au niveau européen** qui a davantage conduit à fermer ou à mettre sous cocon des actifs de production de semi-base ou de pointe – en particulier des centrales au gaz – qu'à en ouvrir⁵, **les fournisseurs alternatifs n'ont pu investir ni dans la production nucléaire**, qui constitue un monopole de fait où la possibilité de conclure des contrats de long terme avec EDF ne s'est jamais concrétisée, **ni dans l'hydroélectricité au fil de l'eau** en l'absence de renouvellement des concessions hydroélectriques.

¹ Exposé des motifs de la loi « Nome ».

² Dans son rapport d'évaluation de l'Arenh de décembre 2015, l'Autorité de la concurrence relève qu'« il ressort des constats faits sur le marché de gros que l'Arenh n'a pas exercé d'influence dans le domaine de l'investissement productif ».

³ Centrales au gaz et énergies renouvelables pour la quasi-totalité, et à l'exception d'Engie qui au travers de la Compagnie nationale du Rhône, exploite une importante production hydroélectrique au fil de l'eau.

⁴ Pour l'Association des fournisseurs indépendants de l'électricité et du gaz (Afieg) ou pour le Cleee, cet objectif d'une concurrence à l'amont sur la production de base était un vœu pieu dont aucun acteur ne pensait, à l'époque, qu'il puisse se réaliser.

⁵ Avant que la mise en place du marché de capacité ne rende ces actifs de nouveau attractifs.

2° La fixation du plafond de l'Arenh

Contrairement au prix de l'Arenh, qui est établi par arrêté, le plafond a été **fixé par le législateur** et codifié à l'article L. 336-2 qui prévoit que son « *volume maximal global, qui demeure strictement proportionné aux objectifs poursuivis, ne peut excéder 100 TWh par an* » tout en indiquant, dans le même temps, que ce volume est « *déterminé par arrêté (...) en fonction notamment du développement de la concurrence* » sur le marché de détail.

Pour justifier le plafonnement, l'exposé des motifs de la loi « Nome » précise que l'Arenh est **une régulation « asymétrique »** d'un « *acteur historique dominant* » qui a en conséquence « *vocation à être plafonnée* » à la hauteur d'un volume « *établi de sorte à ne pas brider le développement de la concurrence sur la fourniture aux clients finals* ». Dans l'esprit du législateur, ce plafond, correspondant au « *quart de la production nucléaire d'EDF* »¹, **devait suffire à couvrir la demande pendant plusieurs années**, voire jusqu'à l'échéance du dispositif, même s'il ressort clairement des engagements auprès de la Commission européenne que **le plafond serait relevé s'il devait être atteint de manière répétée**.

Dans les années suivant la mise en place du dispositif et malgré le développement continu de la concurrence, **l'évolution à la baisse des prix sur les marchés de gros**, qui est allée jusqu'à rejoindre des niveaux significativement inférieurs aux 42 euros/MWh entre 2015 et 2017, a **longtemps prémuni du risque d'une atteinte du plafond**, conduisant même les fournisseurs alternatifs à ne plus souscrire le moindre volume d'Arenh. **Avec la remontée des prix de marché sur les deux dernières années, la demande d'Arenh est répartie à la hausse jusqu'à dépasser le plafond pour atteindre environ 133 TWh** lors du dernier guichet de novembre 2018 pour une livraison en 2019.

3° Les conséquences du dépassement du plafond de l'Arenh, notamment sur l'évolution des prix de fourniture

- En cas de dépassement du plafond, le volume d'Arenh est **réparti au prorata des demandes des fournisseurs**, à l'exception des filiales d'EDF qui sont intégralement écartées pour les volumes conduisant à un dépassement du plafond². Pour 2019, cet écrêtement a eu pour effet de **rationner le volume d'Arenh attribué à chaque fournisseur alternatif** aux trois quarts environ de ses droits théoriques, et donc de s'approvisionner à un prix moyen de marché en décembre 2018 plus élevé que l'Arenh pour le quart restant, **renchérissant ses coûts d'approvisionnement d'environ 10 %**, et dans des proportions connues un mois au plus avant la livraison des quantités achetées.

¹ Proportion qui résultait sans doute d'un compromis tenant compte du droit de propriété d'EDF sur le parc nucléaire historique et des objectifs visés par la loi.

² Conformément aux principes fixés à l'article R. 336-18 et précisés par la délibération de la CRE du 25 octobre 2018.

- Consécutivement, **l'atteinte du plafond de l'Arenh conduit mécaniquement à une hausse de la facture d'électricité pour tous les consommateurs, qu'ils soient en offre de marché mais aussi aux tarifs réglementés**, en vertu des principes de construction tarifaire par empilement des coûts¹ et de **réplication des conditions d'approvisionnement à l'Arenh dans les tarifs**, y compris lorsque ce dernier est rationné du fait de l'atteinte du plafond², et ce **afin de garantir leur contestabilité** – c'est-à-dire la possibilité pour les fournisseurs alternatifs de les concurrencer³.

Dans sa décision du 7 février 2019 entrée en vigueur au 1^{er} juin dernier, la Commission de régulation de l'énergie estime que **le surcoût pour le consommateur lié au rationnement de l'Arenh est de 3,3 euros/MWh HT en moyenne** pour les consommateurs au portefeuille d'EDF, **soit 40 % de la hausse appliquée à cette date** (+ 5,9 % TTC), les 60 % restants étant liés à la hausse des prix de l'électricité sur les marchés du gros et au doublement du prix des garanties de capacité.

Si cette hausse **augmente mécaniquement la marge réelle d'EDF⁴**, qui vend à un tarif plus élevé mais n'est par définition, et hors filiales, pas limité dans l'accès à sa production nucléaire du fait de l'atteinte du plafond de l'Arenh, il est à noter que les tarifs construits par empilement des coûts sont **toujours inférieurs**, même après réplication des effets de l'écrêtement, **au coût complet de production** intégrant la rémunération des capitaux engagés dans l'activité de production qui servait à calculer les tarifs jusqu'à l'adoption de cette nouvelle méthode de construction.

¹ En application de l'article L. 337-6 du code de l'énergie, « les tarifs réglementés de vente d'électricité sont établis par addition du prix d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique, du coût du complément d'approvisionnement au prix de marché, de la garantie de capacité, des coûts d'acheminement de l'électricité et des coûts de commercialisation ainsi que d'une rémunération normale de l'activité de fourniture ».

² L'article R. 337-19 du code de l'énergie prévoit explicitement que « le coût de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique est déterminé en fonction du prix de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (...) compte tenu, le cas échéant, de l'atteinte du volume global maximal d'électricité nucléaire historique ».

³ Comme indiqué par l'Autorité de la concurrence dans son avis du 25 mars 2019 qui formule « plusieurs objections d'ordre méthodologique et juridique à la méthode de prise en compte du rationnement de l'Arenh dans l'élaboration des tarifs », ceux-ci sont aujourd'hui construits « à partir d'un empilement de coûts représentatifs de l'approvisionnement des concurrents d'EDF ».

⁴ Dans une proportion évaluée par l'Autorité de la concurrence à 87 % pour les tarifs bleus vendus aux ménages, cette marge passant de 3,8 euros/MWh à 7,1 euros/MWh.

- Enfin, l'atteinte du plafond de l'Arenh a aussi **des effets sur le calcul du complément de prix** prévu à l'article L. 336-5. En cas de sursouscription de volumes d'Arenh par rapport à leurs droits réels¹, les fournisseurs doivent s'acquitter de **deux compléments de prix** :

- le terme « CP1 » qui vise à **reverser à EDF les gains réalisés par un fournisseur demandant une quantité excédentaire d'Arenh** par rapport à son portefeuille de clients pour la revendre sur les marchés de gros, et qui correspond au manque à gagner subi par EDF pour avoir livré une quantité supérieure aux droits réels du fournisseur ; l'article L. 336-5 précise que ce complément, *« qui tient compte du coût de financement lié au caractère différé de son règlement, est au moins égal à la partie positive de l'écart moyen entre les prix observés sur les marchés de gros et le prix »* de l'Arenh ;
- et le terme « CP2 » qui vise à **inciter les fournisseurs à mieux prévoir leurs volumes de ventes et fonctionne comme une pénalité pour éviter les demandes excessives**, sans rapport avec leurs besoins réels. Ce second terme, qui s'applique lorsque les quantités demandées excèdent une marge de tolérance, fixée à 10 % de la consommation constatée pour tenir compte des erreurs de prévision de bonne foi, est reversé aux autres fournisseurs.

Or, **lorsque le plafond est atteint, l'incitation** à ajuster les volumes demandés à ses droits réels anticipés **est largement réduite voire annulée** puisque le volume d'Arenh obtenu par le fournisseur est diminué du facteur d'écrêtement, alors que le calcul de ses droits n'est quant à lui pas modifié. Dans ce cas, **même une surestimation manifeste pourrait n'être pas pénalisée** si le facteur d'écrêtement est supérieur à la surestimation initiale.

4° Un contexte marqué par la volonté présidentielle d'une refonte globale de la régulation du nucléaire et d'une réorganisation capitalistique des activités d'EDF

Dans son discours du 27 novembre 2018, le Président de la République a annoncé son intention d'« **engager un travail sur une nouvelle régulation du parc nucléaire existant** car le dispositif actuel, qui permet aux Français d'avoir les prix de l'électricité parmi les plus bas d'Europe, s'arrête en 2025. Il est pourtant indispensable que les Français puissent en bénéficier au-delà, tant que les réacteurs nucléaires sont toujours en activité ».

¹ Qui seront calculés a posteriori en fonction de la consommation constatée de leurs clients et qu'il leur faut donc anticiper.

En parallèle de cette remise à plat de la régulation du nucléaire, le Président de la République a mandaté Jean-Bernard Lévy, récemment reconduit à la tête de l'entreprise, pour réfléchir à **une réorganisation d'EDF** qui permette d'« *optimiser la gestion des actifs et des passifs* »¹ et dont les contours ont été récemment présentés aux organisations syndicales : le projet, baptisé « Hercule », consisterait à **regrouper la production nucléaire, hydraulique et thermique** ainsi que l'ingénierie et la participation de 50,1 % dans le réseau de transport RTE **au sein d'une maison-mère, « EDF bleu », renationalisée à 100 %**, et à **filialiser le reste des activités** au sein d'un « EDF vert » regroupant la distribution (Enedis), les activités commerciales et de services et la production et le développement des énergies renouvelables, filiale **dont le capital serait ouvert au privé**. Dans un tel schéma, l'hypothèse d'une **régulation de la totalité des volumes de la production nucléaire historique**, auquel la branche « EDF commerce » aurait accès dans les mêmes conditions que tous les autres fournisseurs, pourrait être envisagée.

II. Le projet de loi initial

Dans sa version initiale, l'article 8 **ne traitait que d'un point très spécifique** : l'adaptation des modalités de calcul et d'affectation du complément de prix en cas d'atteinte du plafond de l'Arenh.

En premier lieu, « *l'effet du plafonnement* » est **mentionné explicitement** à l'article L. 336-5, à la fois comme facteur explicatif, « *le cas échéant* », de l'excès de demande d'Arenh par rapport aux droits réels, et comme élément dont il doit être tenu compte dans le complément de prix à acquitter.

En second lieu, **plusieurs cas d'affectation des recettes** de ce complément de prix sont distingués :

- **lorsque le plafond est atteint, ces recettes seraient réparties entre les fournisseurs et non perçues par EDF** : ce sont en effet les premiers qui seraient collectivement lésés par les demandes excessives d'un ou de plusieurs fournisseurs, tandis que le second ne subirait pas de manque à gagner dès lors que le volume d'Arenh à livrer, ayant atteint le niveau du plafond, n'a pas été modifié ;

- **lorsque le plafond n'est pas atteint, les recettes seraient reversées à EDF, pour couvrir le manque à gagner** lié à une livraison d'Arenh supérieure aux droits réels des fournisseurs ;

- enfin, si une part du complément de prix devait **excéder le manque à gagner d'EDF**, elle **reviendrait à la collectivité**, sous la forme d'une déduction des charges imputables aux missions de service public d'EDF.

¹ Jean-Bernard Lévy, lors de son audition par la commission des affaires économiques du Sénat le 2 mai dernier.

Au-delà du traitement de cette difficulté, réelle mais relativement accessoire, cet article 8 avait surtout pour but de permettre au Gouvernement d'y introduire, le cas échéant, **une réforme plus substantielle de l'Arenh**.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En commission, les députés ont d'abord adopté un amendement du rapporteur **précisant certaines des modalités d'affectation du complément de prix en cas d'atteinte du plafond** : il prévoit, d'une part, que la compensation est **versée à EDF et aux fournisseurs dans la limite du préjudice réel subi** du fait du caractère excédentaire de la demande des autres fournisseurs et, d'autre part, que **toutes les sommes reversées à EDF qui excèderaient la compensation** de la perte subie par la revente sur le marché de volumes d'Arenh obtenus indûment **reviennent à la collectivité**, sous la forme d'une déduction des charges imputables aux missions de service public d'EDF. Un autre amendement du rapporteur **renvoie à un décret en Conseil d'État** pris après avis de la CRE le soin de préciser les modalités de répartition du complément de prix en cas d'atteinte du plafond.

Mais c'est surtout par le biais d'un amendement du Gouvernement que le dispositif a été profondément modifié, avec la **possibilité offerte au Gouvernement de réviser deux éléments clés de l'Arenh - son volume et son prix - pour répondre à une difficulté de court terme** liée à l'effet du plafonnement sur l'évolution des prix de la fourniture.

Selon son exposé des motifs, cet amendement poursuit **un double objectif** :

- dans l'attente d'« *une nouvelle régulation qui succédera à l'Arenh, voire pourra la remplacer avant son échéance fixée à 2025* », « *permettre à tous les consommateurs de pouvoir continuer à bénéficier de la stabilité des prix du nucléaire dans un contexte de développement de la concurrence* », en ouvrant la possibilité au Gouvernement de **relever le plafond** de l'Arenh.

Pour ce faire, le plafond fixé à l'article L. 336-2 est porté à **150 TWh à compter du 1^{er} janvier 2020**, sans que le choix de ce nouveau plafond ne soit justifié autrement que par la mention au sein du même article de l'objectif de « *contribuer à la stabilité des prix pour le consommateur final* » ;

- « *prendre en compte une évolution du plafond au regard de l'impact financier sur EDF* » en permettant au Gouvernement de **modifier le prix de l'Arenh**. À la mise en place de l'Arenh, il était prévu qu'après une période transitoire s'achevant le 7 décembre 2013 au cours de laquelle le prix de l'Arenh était fixé par arrêté après avis motivé de la CRE¹, la

¹ Article L. 337-16.

méthodologie de calcul du prix devait être précisée par un décret en Conseil d'État¹.

Ce texte n'est cependant **jamais paru** faute d'accord de la **Commission européenne** sur certains aspects de la méthodologie qui lui avait été soumise. **Pour contourner la difficulté, le dispositif retenu prolonge la période transitoire** au cours de laquelle un simple arrêté suffit jusqu'à l'entrée en vigueur du décret en Conseil d'État, qui n'interviendra sans doute pas avant l'expiration ou le remplacement de l'Arenh, et établit un lien² entre la fixation de ce prix et la prise en compte d'« *une évolution du volume global maximal* » de l'Arenh.

Or, dans sa décision du 12 juin 2012, la Commission européenne indique pourtant très explicitement que « *le niveau du prix de [l'Arenh] ne peut excéder 42 euros par MWh et n'évolue pas tant qu'une mesure fixant la méthode de calcul pour l'établir n'est pas entrée en vigueur. Cette mesure est soumise à la Commission à l'état de projet en vue de son approbation préalable* ».

Dès lors, il est plus que probable que malgré le lien établi par le Gouvernement entre relèvement du plafond et évolution du prix, notamment aux fins de « *prise en compte de l'inflation* » dont l'absence « *génère pour EDF un impact croissant avec le temps* »³, **la Commission européenne approuverait le relèvement du plafond**, qui devrait également lui être notifié, **mais pas l'évolution du prix**.

En séance publique, outre deux amendements rédactionnels du rapporteur, un amendement de coordination juridique du même auteur a été adopté pour rapatrier au sein de cet article 8 le **pouvoir de délégation par la CRE à son président de la notification du complément de prix**, qui avait été introduit en commission à l'article 7 *ter*.

IV. La position de la commission

Sur la forme, la commission **déplore les conditions dans lesquelles cette réforme substantielle de l'Arenh, est envisagée**. Au vu de ses effets structurels sur l'organisation de la concurrence, sur le niveau des tarifs réglementés et des offres de marché et sur l'équilibre économique de l'exploitant historique, **ces dispositions devraient avoir été précédées d'une étude d'impact et d'une concertation** avec toutes les parties prenantes, et non être introduites par voie d'amendement gouvernemental au sein d'un article traitant, à l'origine, d'un point périphérique de la régulation.

¹ Article L. 337-15.

² L'exposé des motifs précise également que le relèvement du plafond et la question du prix doivent être examinés « *de manière coordonnée* ».

³ Exposé des motifs de l'amendement.

Pensée comme une solution de court terme répondant à la problématique de l'effet de l'atteinte du plafond sur les prix de fourniture, le relèvement du plafond de l'Arenh est loin d'épuiser le sujet de fond.

Si l'Arenh n'a pas démérité depuis sa création en 2010, en permettant en particulier le partage de la « rente nucléaire » et le développement de la concurrence sur le marché de la fourniture tout en préservant le modèle intégré d'EDF, il a toutefois échoué à développer la concurrence à l'amont, c'est-à-dire sur les moyens de production – même si la responsabilité de cet échec n'incombe en réalité ni au dispositif lui-même ni aux fournisseurs alternatifs (cf. supra). De même, en l'absence de révision de son prix depuis 2012 et a fortiori dans les périodes où les prix de marché sont inférieurs à 42 euros/MWh, la question de la couverture des coûts du parc historique se pose.

Même si les préconisations divergent, voire s'opposent parfois diamétralement pour « l'après-Arenh », chacun convient aujourd'hui que le système est à **bout de souffle**, l'atteinte du plafond n'étant qu'une illustration des limites de la régulation actuelle à qui l'on assigne **des objectifs parfois contradictoires**.

Dans son discours du 21 novembre 2018, le Président de la République a annoncé tout à la fois son souhait d'engager les travaux sur « *une nouvelle régulation du parc nucléaire existant* » et la demande faite à EDF de « *travailler à l'élaboration d'un programme de nouveau nucléaire* » qui posera aussi la question de son financement¹.

En marge de cette feuille de route, il a aussi été demandé à l'entreprise de **réfléchir à une réorganisation qui assure un financement pérenne de ces activités tout en préservant le caractère intégré du groupe** ; dans le cadre de ce projet baptisé « Hercule », il serait question, selon des échos de presse, de **regrouper, au sein d'une société-mère** (parfois dénommée « EDF bleu ») qui ne serait pas forcément 100 % publique, **le nucléaire historique, le nouveau nucléaire, Framatome, le transport de l'électricité (RTE²) et peut-être les concessions hydroélectriques** – dont l'ouverture à la concurrence serait par ce biais probablement remise en cause. Une société-fille (« EDF vert »), détenue à 65 % ou 70 % par la maison-mère et dont le capital serait ouvert aux investisseurs privés,

¹ Dans le cadre du nouveau nucléaire, la problématique diffère cependant de celle du nucléaire historique, qui suppose l'accès de tous les Français, quel que soit leur fournisseur, aux fruits du patrimoine qu'ils avaient financés en tant que contribuables et « actionnaires » de l'entreprise monopolistique d'alors. De son côté, le financement du nouveau nucléaire pose surtout la question d'une garantie publique sur longue période du prix – par exemple sur le modèle du contrat pour différence retenu pour les EPR anglais – reflétant le bénéfice pour la collectivité d'une production bas carbone en base.

² RTE est aujourd'hui propriété à 50,1 % d'EDF et à 49,9 % de la Caisse des dépôts et consignations et de CNP Assurances.

reprendrait la distribution de l'électricité (Enedis¹), les services énergétiques (Dalkia), les activités commerciales d'EDF et la production d'énergies renouvelables hors hydraulique.

C'est dans ce cadre très mouvant que devra s'inscrire la future réforme de l'Arenh qui pourrait intervenir bien avant 2025 et sera fonction de l'avancée des autres dossiers : dans l'hypothèse où « EDF commerce » aurait par exemple **accès dans les mêmes conditions** que ses concurrents à la production d'« EDF nucléaire », le principe d'un accès à un prix régulé avec rationnement des volumes **n'aurait plus de raison d'être** et le prix du nucléaire historique pourrait résulter uniquement du jeu de l'offre et de la demande.

Mais en attendant cette réforme d'ampleur, à laquelle il serait souhaitable que le Parlement soit davantage associé tant l'entreprise EDF fait partie du patrimoine des Français, **il est impératif que l'ajustement proposé par le présent article soit équilibré**, dans ses objectifs comme dans ses effets.

Aussi, **pour concilier l'objectif de contribution à la stabilité des prix pour le consommateur final** poursuivi par le relèvement du plafond de l'Arenh **avec la nécessité d'assurer le financement du parc nucléaire historique et de garantir à EDF une juste rémunération**, la commission a adopté un amendement **COM-204** du rapporteur qui prévoit :

- d'une part, de **conditionner le relèvement du plafond de l'Arenh à la révision concomitante de son prix**, selon les modalités prévues par le code de l'énergie telles que modifiées par le présent article : en l'absence de publication du décret en Conseil d'État fixant la méthode de calcul, ce prix devra être fixé par arrêté pris après avis motivé de la CRE ;

- d'autre part, de préciser que **la fixation du prix devra tenir compte** non seulement de l'évolution du plafond mais aussi **de l'inflation constatée depuis le 1^{er} janvier 2012**, date à partir de laquelle le prix actuel de l'Arenh n'a plus évolué.

À défaut, le relèvement du plafond serait certain et la révision du prix très improbable. En conditionnant l'un à l'autre, il ne s'agirait pas de préempter le résultat des discussions avec la Commission européenne mais bien **d'imposer l'un et l'autre, dans une position d'équilibre** que pourrait entendre la Commission entre poursuite de l'ouverture du marché et maintien d'une juste rémunération du parc historique, sachant qu'il ne serait question, le cas échéant, que de la **simple prise en compte de l'inflation**. Dans cette hypothèse, **le gain attendu pour le consommateur par le relèvement du plafond restera supérieur à l'effet de l'actualisation du prix.**

¹ RTE est déjà propriété à 49,9 % de la Caisse des dépôts et consignations et de CNP Assurances tandis qu'Enedis est détenue à 100 % par EDF.

La commission a par ailleurs adopté un amendement **COM-203** du rapporteur pour rapatrier au sein de cet article 8 la mesure de coordination prévue à l'article 8 *bis*.

La commission a adopté l'article 8 ainsi modifié.

Article 8 bis (supprimé)
(article L. 134-4 du code de l'énergie)

Coordination juridique avec l'adaptation du complément de prix en cas d'atteinte du plafond de l'Arenh

Objet : cet article, introduit à l'Assemblée nationale, entend procéder à une coordination juridique dans le code de l'énergie pour tenir compte de l'adaptation des modalités de calcul et d'affectation du complément de prix.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 134-4 du code de l'énergie dispose que **dans le cadre de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh), il appartient à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) de « [calculer] le volume maximal d'électricité nucléaire historique pouvant être cédé à un fournisseur (...), [répartir], si nécessaire, entre les fournisseurs le volume global maximal [en cas d'atteinte du plafond de l'Arenh] et [fixer] le complément de prix à acquitter dans le cas prévu à l'article L. 336-5 »**, c'est-à-dire lorsque les quantités d'Arenh demandées par un fournisseur excèdent ses droits réels à l'Arenh.

II. Le texte adopté à l'Assemblée nationale

Pour tenir compte de la modification opérée, il y a lieu de préciser, à l'article L. 134-4, que la CRE fixe le montant de ce complément de prix dans l'un ou l'autre des cas visés à l'article L. 336-5. C'est l'objet de cet article additionnel introduit à l'Assemblée nationale en commission par un amendement du rapporteur et non modifié en séance publique.

III. La position de la commission

Considérant que cette coordination juridique avec l'article 8 ne justifie pas l'ajout d'un article additionnel, la commission l'a réintroduite, avec une modification rédactionnelle, au sein de l'article 8 et a en conséquence supprimé l'article 8 *bis* par un amendement **COM-205** du rapporteur.

La commission a supprimé l'article 8 *bis*.

Article 9

(articles L. 111-88, L. 121-32, L. 121-46, L. 131-4 [nouveau], L. 441-4 [abrogé], L. 441-5, L. 443-6, L. 443-9-1 et L. 443-9-2 [nouveaux], L. 443-12, L. 445-1 à L. 445-4 [abrogés] du code de l'énergie, L. 224-3 du code de la consommation, L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales du code de l'énergie et 1519 HA du code général des impôts)

Suppression des tarifs réglementés de vente du gaz

Objet : cet article ajouté par lettre rectificative au projet de loi réintroduit le dispositif figurant dans la loi « Pacte » mais censuré par le Conseil constitutionnel pour organiser la disparition progressive des tarifs réglementés de vente du gaz.

I. Le droit en vigueur¹

Par une décision du 19 juillet 2017², le Conseil d'État a jugé, après avoir saisi la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) d'une question préjudicielle, que **la réglementation des prix du gaz « ne poursuit aucun objectif d'intérêt économique général »** dès lors qu'elle ne garantit pas, en elle-même, la sécurité d'approvisionnement des consommateurs, l'harmonisation du prix du gaz sur l'ensemble du territoire national, son caractère raisonnable ou sa stabilité. Il a donc jugé ces tarifs **incompatibles avec le droit européen** et annulé le décret attaqué, qui avait en réalité déjà cessé de s'appliquer, mais en consolidant ses effets passés au regard des graves conséquences qu'une annulation rétroactive aurait fait peser sur les 9 millions de consommateurs concernés à la date du décret attaqué (2013).

¹ Pour un commentaire complet du droit en vigueur et du dispositif, se reporter au commentaire de l'article 71 ter dans le rapport n° 254 (2018-2019) de la commission spéciale du Sénat sur le projet de loi « Pacte », ainsi qu'à l'exposé des motifs de l'amendement du rapporteur adopté en commission.

² Conseil d'État, 19 juillet 2017, Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (Anode).

Depuis cette décision, le Gouvernement doit donc, de fait, se conformer au droit européen en abrogeant les dispositions législatives et réglementaires en vigueur en matière de tarifs réglementés de vente du gaz.

II. Le projet de loi initial

À la suite de la **censure opérée par le Conseil constitutionnel** des dispositions introduites dans la loi « Pacte » pour traiter la question des tarifs réglementés, au motif que celle-ci était **sans lien même indirect** avec le projet de loi initial, le Gouvernement a déposé, le 12 juin dernier, **une lettre rectificative pour les réintroduire** au sein du présent texte.

Dans sa version initiale, l'article 9 **reprend en très grande partie les dispositions de la loi « Pacte »** que le Sénat avait jugées nécessaires, au vu de l'importance du sujet, d'introduire directement dans la loi plutôt que d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances, comme celui-ci le demandait à l'origine.

Ce faisant, le dispositif proposé met en conformité le droit français avec le droit européen en prévoyant **l'extinction progressive des tarifs réglementés de vente du gaz** selon le calendrier suivant :

- dès la publication de la loi pour les nouveaux contrats,
- **un an après la publication de la loi pour les contrats en cours des clients non domestiques,**
- **et à compter du 1^{er} juillet 2023 pour les contrats en cours des clients domestiques.**

Comme dans le texte de la loi « Pacte » adopté au Sénat, l'article prévoit en particulier les **conditions de bascule en offre de marché auprès du fournisseur historique** pour les clients restés inactifs en fin de période et crée deux dispositifs, **un fournisseur de dernier recours** pour les clients qui ne trouveraient pas de fournisseur **et un fournisseur de secours** pour les clients dont le fournisseur serait défaillant ou se verrait retirer son autorisation de fourniture.

En revanche, le dispositif **se distingue du texte proposé par le Sénat** et retenu en tout ou partie dans la loi « Pacte » définitivement adoptée **sur plusieurs points, plus ou moins substantiels et qui sont plus ou moins bienvenus :**

- **pour éviter d'avoir à saisir au préalable la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) des modalités d'information des clients, et d'accès aux données pour les fournisseurs,** ce qui n'aurait pas permis le dépôt de la lettre rectificative dans des délais compatibles avec le calendrier d'examen très resserré du projet de loi voulu par le Gouvernement, ce dernier a tout simplement **fait le choix de les écarter en vue de les réintroduire, en cours de discussion,** par voie d'amendement :

sachant que ces dispositions avaient déjà été introduites par voie d'amendement dans la loi « Pacte », elles n'auront donc, par ce contournement, jamais été soumises à la Cnil **en méconnaissance des textes applicables** en la matière ;

- alors que le Sénat avait prévu que la CRE continuerait à calculer et à publier **un prix de référence de la fourniture de gaz** à vocation purement informative pour aider les consommateurs dans leur choix d'une offre de gaz, et ainsi jouer le **même rôle de point de repère que les anciens tarifs**, le Gouvernement a rétabli le texte finalement adopté dans la loi « Pacte » qui ne prévoit **que la publication d'un « prix moyen » de la fourniture** qui ne serait **rien d'autre qu'une photographie du marché** ;

- à la demande du Conseil d'État, la **possibilité de sanctionner pécuniairement les fournisseurs historiques** qui auraient conservé un nombre élevé de clients aux tarifs en fin de période et qui auraient cherché à freiner la bascule de ces clients en offre de marché a été **mieux encadrée**, à la fois en fixant un **plafond unitaire maximal par client concerné de 200 euros**, qui est représentatif du coût d'acquisition d'un tel client, et en **confiant le pouvoir de prononcer cette sanction au Comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS)**, dont c'est davantage la mission que le ministre à qui il était précédemment prévu de la confier ;

- il est aussi prévu que si un client aux tarifs **se voyait résilier son contrat à la suite d'une erreur** du gestionnaire de réseau ou du fournisseur lors du traitement de la résiliation d'un autre client, celui-ci **pourrait de nouveau se voir proposer un contrat aux tarifs** tant qu'il y est éligible, ce qui est une précision technique utile ;

- enfin, il a été procédé à diverses coordinations, notamment avec le code général des impôts.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En commission, les députés n'ont que très peu retouché l'article. Outre plusieurs amendements rédactionnels du rapporteur, n'ont été adoptés que des amendements du rapporteur **rétablissant les mesures relatives à l'information des consommateurs et à l'accès aux données des fournisseurs** que le Gouvernement avait écartées pour ne pas avoir à en saisir la Cnil.

En séance publique, seuls deux amendements rédactionnels du rapporteur ont été adoptés.

IV. La position de la commission

Au regard de **la nécessité de mettre en conformité notre législation avec le droit européen** et de **la reprise quasi-intégrale du droit introduit par le Sénat dans la loi « Pacte »** en lieu et place de l'habilitation à légiférer par ordonnance demandée par le Gouvernement, la commission approuve les grandes lignes de cet article 9.

Si nos concitoyens restent attachés aux tarifs, la protection qu'ils sont censés leur procurer est en réalité toute relative : non seulement les offres de marché sont plus compétitives que le tarif mais ce dernier évolue lui aussi, chaque mois, en fonction des cours mondiaux du gaz.

Dès lors, **l'intérêt des tarifs réside avant tout dans le rôle de point de repère qu'ils jouent** pour nombre de consommateurs, pour lesquels ils objectivent ce que devrait être, *a minima*, le prix de la fourniture de gaz naturel.

Dans cette optique, la commission a adopté un amendement **COM-206** du rapporteur qui réintroduit le principe de la **publication par la CRE, chaque mois et à titre indicatif, d'un prix de référence moyen** de la fourniture de gaz qui ne pourra être commercialisé en tant que tel mais **permettra de rassurer le consommateur** dans le contexte de l'achèvement de l'ouverture à la concurrence du marché.

Ce prix de référence **se substituera au prix moyen constaté** de la fourniture, qui ne ferait rien d'autre que de dire comment le marché évolue, **ainsi qu'à la publication mensuelle de la marge moyenne** réalisée par les fournisseurs de gaz naturel, qui est redondante avec la publication de cette même information dans le cadre des rapports de l'Observatoire des marchés de détail de la CRE, par ailleurs consacrés à l'article 11.

En outre, par un amendement **COM-207** du rapporteur, la commission a élargi les dispositions permettant de retirer une autorisation de fourniture à un fournisseur de gaz resté inactif pendant deux années consécutives.

<p>La commission a adopté l'article 9 ainsi modifié.</p>

Article 10

(articles L. 121-5, L. 331-1, L. 333-3, L. 333-3-1 [nouveau],
L. 337-7 et L. 337-9 du code de l'énergie)

**Limitation des tarifs réglementés de vente de l'électricité
aux ménages, aux microentreprises et aux petites associations
et collectivités territoriales**

Objet : cet article ajouté par lettre rectificative au projet de loi réintroduit le dispositif figurant dans la loi « Pacte » mais censuré par le Conseil constitutionnel pour limiter le bénéfice des tarifs réglementés de vente de l'électricité aux clients domestiques, aux microentreprises et aux petites associations et collectivités territoriales pour les sites souscrivant une puissance inférieure ou égale à 36 kilovoltampères.

I. Le droit en vigueur¹

Par une décision du 18 mai 2018², le Conseil d'État a jugé que, s'agissant des tarifs réglementés de vente de l'électricité, **l'objectif d'intérêt économique général** permettant de justifier une intervention étatique est caractérisé à la fois **par la nature particulière de l'électricité**, « *énergie non substituable constituant un bien de première nécessité* » ainsi que par la « *relative stabilité* » **garantie par la méthode de calcul des tarifs** « *dans un contexte de forte volatilité des prix du marché de gros de l'électricité* ».

Il a toutefois considéré que la réglementation était **disproportionnée à l'objectif poursuivi sur deux points : l'absence de « révision périodique du principe ou, à tout le moins, des modalités de l'intervention publique en fonction de l'évolution »** du marché, et **l'application indifférenciée des tarifs « à tous les consommateurs finals, domestiques et non domestiques, pour leurs sites souscrivant une puissance inférieure ou égale à 36 kVA », y compris les sites non résidentiels appartenant à de grandes entreprises**. C'est ce second point qui a conduit le Conseil d'État à annuler la décision tarifaire attaquée.

En application de cette décision, **les grandes entreprises ne peuvent d'ores et déjà plus souscrire, à compter du 1^{er} août 2018, un nouveau contrat aux tarifs** ni modifier l'option ou la puissance souscrite de leurs contrats actuels. **En revanche, les contrats aux tarifs en cours se poursuivent normalement** ; l'application de la décision du Conseil d'État, s'agissant des grandes entreprises, n'est donc que partielle.

¹ Pour un commentaire complet du droit en vigueur et du dispositif, se reporter au commentaire de l'article 71 ter dans le rapport n° 254 (2018-2019) de la commission spéciale du Sénat sur le projet de loi « Pacte », ainsi qu'à l'exposé des motifs de l'amendement du rapporteur adopté en commission et de l'amendement de la commission spéciale adopté en séance.

² Conseil d'État, 18 mai 2018, Société Engie et Anode.

Depuis la décision du Conseil d'État, **le droit européen a été modifié** par l'adoption définitive et la publication, le 5 juin dernier, de la directive sur le marché intérieur de l'électricité¹ qui dispose que :

- **des tarifs réglementés de l'électricité pourront être maintenus pour tous les ménages**, qu'ils soient ou non en situation de précarité énergétique, **ainsi que pour les microentreprises**, au sens du droit européen et de l'analyse statistique et économique française, soit les entreprises employant moins de dix personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total de bilan n'excède pas 2 millions d'euros ;

- le principe de tels tarifs devra **faire l'objet de réexamens** par les États membres qui en disposent au plus tard les 1^{er} janvier 2022 et 2025 et la Commission européenne devra présenter d'ici au 31 décembre 2025 un rapport « *assorti ou suivi, s'il y a lieu, d'une proposition législative [qui pourra comprendre une date de fin pour les prix réglementés]* ».

La directive doit être transposée **au plus tard le 31 décembre 2020**.

II. Le projet de loi initial

Après la censure opérée par le Conseil constitutionnel des dispositions de la loi « Pacte » visant à **mettre en conformité les tarifs de l'électricité tant avec la décision du Conseil d'État qu'avec le droit européen**, le Gouvernement a réintroduit ces mesures par lettre rectificative dans le présent projet de loi.

Contrairement à la loi « Pacte » cependant, où le Gouvernement avait rétabli dans le texte définitif le recours à des ordonnances après que le Sénat avait souhaité introduire les dispositions directement dans la loi, l'article 10 **ne renvoie plus à une ordonnance**, ce dont on peut se satisfaire même s'il **s'écartere du texte adopté au Sénat en adoptant un calendrier d'extinction resserré** des tarifs pour les consommateurs non éligibles.

En revanche, le Gouvernement, suivi en cela par le Conseil d'État qui a confirmé la justesse de l'analyse, **retient le périmètre élargi des clients éligibles que défendait le Sénat**, c'est-à-dire incluant non seulement et pour autant qu'ils souscrivent une puissance inférieure ou égale à 36 kVA (les « tarifs bleus ») **les ménages et les microentreprises**, comme visé dans la directive, mais aussi :

- d'une part, **les propriétaires uniques et les syndicats de copropriétaires** d'un immeuble unique à usage d'habitation, assimilables à des clients résidentiels ;

¹ 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, dont la transposition est prévue par voie d'ordonnance à l'article 6 du projet de loi.

- d'autre part, en retenant l'expression de « *consommateurs finals non domestiques* » (et non des seules entreprises), **les petites collectivités territoriales et les petites associations**, sur le modèle du traitement réservé aux microentreprises, dont les profils de consommation sont identiques, et selon des seuils comparables¹.

Dans le dispositif du Gouvernement, **les tarifs réglementés sont limités aux clients domestiques et aux clients non domestiques ainsi définis :**

- **dès le 1^{er} janvier 2020 pour les nouveaux contrats,**
- **et à compter du 1^{er} janvier 2021 pour les contrats en cours.**

À ces dates rapprochées, ne pourront donc plus bénéficier des tarifs, pour leurs sites souscrivant une puissance inférieure ou égale à 36 kVA :

- **les grandes entreprises** (5 000 personnes ou plus et chiffre d'affaires d'1,5 milliard d'euros ou total de bilan de 2 milliards ou plus)² ;

- **les entreprises de taille intermédiaire (ETI)** (entre 250 et 5 000 personnes et chiffre d'affaires compris entre 50 millions et 1,5 milliard ou total de bilan compris entre 43 millions et 2 milliards) ;

- **les petites et moyennes entreprises (PME) hors microentreprises** (entre 10 et 250 personnes et chiffre d'affaires compris entre 2 millions et 50 millions ou total de bilan inférieur à 43 millions) ;

- **les grandes collectivités territoriales** et leurs groupements employant 10 agents ou plus ou dont les recettes atteignent ou dépassent 2 millions ainsi que **les grandes associations** et les grands groupements à but non lucratif occupant 10 personnes ou plus.

Au regard du profil des clients concernés et à la lumière du retour d'expérience des étapes précédentes d'extinction des tarifs, **le Sénat avait proposé d'organiser une sortie « en sifflet »**, qui fixait des échéances proches pour les plus gros consommateurs et des échéances plus éloignées pour les plus petits consommateurs et distinguait les nouveaux contrats des contrats en cours d'exécution, tout en étant conforme au futur droit européen³, selon le calendrier suivant :

- **les grandes entreprises, pour leurs contrats en cours à partir du 1^{er} juillet 2020 ;**

¹ Dans son avis sur la lettre rectificative, le Conseil d'État estime que les articles de la directive doivent « s'entendre comme assimilant aux clients résidentiels les unités de très petite taille qui ne sont, au sens des catégories statistiques, ni des ménages, ni des entreprises » et que le périmètre proposé par le projet de loi « est conforme à l'objectif poursuivi » par la directive.

² Pour lesquelles la possibilité de souscrire de nouveaux contrats aux tarifs leur est déjà fermée depuis le 1^{er} août 2018.

³ Dès lors que, conformément à la directive, il n'était plus possible de souscrire un nouveau contrat aux tarifs au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2021.

- les ETI, pour leurs nouveaux contrats à partir du 1^{er} janvier 2020 et pour leurs contrats en cours à partir du 1^{er} juillet 2021 ;

- les PME hors microentreprises, pour leurs nouveaux contrats à partir du 1^{er} janvier 2021 et pour leurs contrats en cours à partir du 1^{er} juillet 2023 ;

- les grandes collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les grandes associations et les grands groupements à but non lucratif, aux mêmes échéances que les PME hors microentreprises.

Par ailleurs, et comme dans le texte de la loi « Pacte » adopté au Sénat, l'article prévoit notamment les **conditions de bascule en offre de marché auprès du fournisseur historique** pour les clients restés inactifs en fin de période, et **adapte le dispositif du fournisseur de secours** qui se substitue au fournisseur défaillant ou dont l'autorisation de fourniture a été retirée.

Mais, de la même façon qu'à l'article 9 sur les tarifs du gaz et pour les mêmes raisons, le Gouvernement a **écarté les dispositions relatives à l'information des consommateurs et à l'accès aux données des fournisseurs** pour éviter d'avoir à saisir la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), ce qui **revient clairement à contourner les textes applicables** en la matière.

Enfin, le texte **relève le seuil au-delà duquel les fournisseurs historiques pourraient être sanctionnés en cas d'inertie** - si la proportion de clients restés aux tarifs à l'issue de leur période d'éligibilité est supérieure à 50 %, contre 25 % dans le texte du Sénat sur la loi « Pacte » et alors que cette même proportion est retenue, à l'article 9, pour les fournisseurs historiques de gaz, et **plafonne le montant unitaire des sanctions à 200 euros**, cette fois-ci comme pour le gaz.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En commission, outre des amendements rédactionnels du rapporteur, les députés n'ont modifié qu'à la marge le dispositif :

- par un amendement du groupe La République en Marche, il a été précisé, à l'article L. 331-1, que **seules les entreprises installées sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne** ou, dans le cadre d'accords internationaux, sur le territoire d'un autre État, **peuvent se voir délivrer une autorisation de fourniture** ; cette règle, qui n'est pas liée à la fourniture aux tarifs réglementés, était en réalité déjà prévue au même article mais la vérification en incombait au client ;

- par deux amendements du rapporteur, ont été rétablies **les modalités d'information et d'accès aux données** écartées de la lettre rectificative pour contourner la saisine de la Cnil.

En séance publique, seuls sept amendements rédactionnels ou de précision du rapporteur ont été adoptés.

IV. La position de la commission

La réforme proposée permet de maintenir les tarifs réglementés de l'électricité pour les petits clients domestiques et non domestiques au moins jusqu'en 2025, où leur principe fera l'objet d'une réévaluation par la Commission européenne sur la base des éléments transmis par les États membres mettant en œuvre une réglementation des prix.

Le texte proposé **reprend par ailleurs en grande partie la législation directe ajoutée par le Sénat** en première lecture du projet de loi « Pacte » avant que le Gouvernement ne rétablisse, à l'Assemblée nationale, sa demande d'habilitation à légiférer par ordonnance.

En particulier, **pourront continuer à bénéficier des tarifs**, comme le Sénat l'avait proposé sur la base d'une analyse du droit européen confirmée par le Conseil d'État, tous les clients non domestiques occupant moins de dix personnes ou dont le chiffre d'affaires, les recettes ou le bilan ne dépasse pas 2 millions d'euros, ce qui inclut **non seulement les microentreprises mais toutes les petites collectivités territoriales et associations** respectant ces seuils.

Considérant que l'équilibre du texte est globalement satisfaisant malgré **des délais de mise en œuvre resserrés qu'il aurait sans doute été possible de rendre plus progressifs** sans méconnaître le droit européen, la commission en **a approuvé les grands lignes** en retouchant seulement certains paramètres.

Alors que le dispositif proposé ne disait rien de la façon dont les consommateurs non domestiques non éligibles aux tarifs pourront être identifiés par les fournisseurs, l'amendement **COM-212** précise qu'**il appartiendra à l'État de transmettre aux fournisseurs les données permettant cette identification**, cette transmission devant intervenir rapidement après la publication pour que les fournisseurs soient en mesure de respecter la première échéance d'envoi des courriers d'information, prévue en janvier 2020.

Au vu des données dont il dispose et de sa compétence en la matière, **l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) apparaît comme l'acteur le plus à même de collecter et de transmettre ces informations**, dont il dispose du reste déjà en tout ou partie.

Plusieurs précisions de nature à **garantir le respect de la protection des données personnelles et des secrets fiscal et statistique** sont apportées : **stricte proportionnalité des informations** transmises à l'objectif poursuivi, utilisation **exclusivement aux fins d'identification** par les fournisseurs de ces clients, **non communicabilité** à des tiers et **destruction des informations de l'année N-1** après transmission des informations de l'année N.

Sur la proposition du rapporteur, la commission a également adopté, outre deux amendements **COM-208** et **COM-210** rédactionnel et de correction :

- un amendement **COM-209** élargissant, comme pour le gaz, les dispositions permettant de retirer une autorisation de fourniture à un fournisseur d'électricité resté inactif pendant deux années consécutives ;

- un amendement **COM-213** prévoyant que **les fournisseurs devront transmettre au ministre, dès janvier 2020 puis chaque mois jusqu'en décembre 2020**, le nombre de leurs clients concernés par la fin prochaine des tarifs qui en bénéficient encore ;

- un amendement **COM-214 alignant les conditions dans lesquelles les fournisseurs historiques d'électricité** qui mèneraient des actions visant à promouvoir le maintien des contrats aux tarifs pour leurs clients non éligibles **pourraient être sanctionnés sur celles prévues à l'article 10 pour les fournisseurs historiques de gaz** : dans les deux cas, les sanctions pourraient être prononcées au-delà d'un **seuil de 25 % de clients** restés aux tarifs à l'issue de la période bien que n'y étant plus éligibles, et uniquement en cas de manquement.

La commission a adopté l'article 10 ainsi modifié.

Article 10 bis
(article L. 337-6 du code de l'énergie)

Prise en compte de l'atteinte du plafond de l'Arenh dans le calcul des tarifs réglementés de vente d'électricité

Objet : cet article ajouté à l'Assemblée nationale élève au niveau législatif le principe de la prise en compte de l'atteinte du plafond de l'Arenh dans le calcul des tarifs réglementés de vente d'électricité, tel qu'il est déjà posé au niveau réglementaire et mis en œuvre par la Commission de régulation de l'énergie.

I. Le droit en vigueur

Comme indiqué à l'article 8, en cas d'atteinte du plafond de l'Arenh, le rationnement appliqué aux fournisseurs alternatifs entraîne un renchérissement de leurs coûts d'approvisionnement qui **doit être répercuté dans le niveau des tarifs réglementés**, en vertu des principes de construction tarifaire par empilement des coûts¹ et de **réplication des conditions d'approvisionnement à l'Arenh dans les tarifs**, y compris lorsque ce dernier est rationné du fait de l'atteinte du plafond, en application de l'article R. 337-19², et ce **afin de garantir leur contestabilité** – c'est-à-dire la possibilité pour les fournisseurs alternatifs de les concurrencer.

Sans cette mécanique, la conformité des tarifs au droit européen ne serait plus assurée, et leur existence menacée.

Dans son avis du 25 mars 2019³, l'Autorité de la concurrence émet des réserves sur la méthode retenue par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour appliquer l'article R. 337-19, sur la compatibilité de cet article avec « *les contraintes de niveau législatif qui entourent le mode de fixation des TRV* » et sur son caractère insuffisamment précis, qui pose la question de son interprétation.

II. Le texte adopté à l'Assemblée nationale

Introduit en séance publique par un amendement du Gouvernement, cet article 10 *bis* **élève au niveau législatif**, à l'article L. 337-6, **le principe de la prise en compte de l'atteinte du plafond de l'Arenh** dans le calcul des tarifs.

Ce faisant, le Gouvernement entend **conforter** « *l'interprétation déjà mise en œuvre à la lumière du cadre jurisprudentiel européen et des dispositions de nature réglementaire* »⁴.

III. La position de la commission

Si le dispositif proposé a **le mérite de renforcer la sécurité juridique de la méthode retenue pour construire les tarifs réglementés** en élevant au niveau législatif le principe d'une répercussion des effets de l'atteinte du plafond sur les tarifs, il **ne répond pas au manque de précisions soulevé par l'Autorité de la concurrence, ni plus fondamentalement à la difficulté de concilier**, dans la régulation du marché de l'électricité, **l'intervention de la**

¹ En application de l'article L. 337-6 du code de l'énergie.

² Qui prévoit que « le coût de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique est déterminé en fonction du prix de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (...) compte tenu, le cas échéant, de l'atteinte du volume global maximal d'électricité nucléaire historique ».

³ Autorité de la concurrence, avis n° 19-A-07 du 25 mars 2019 relatif à la fixation des tarifs réglementés de vente d'électricité.

⁴ Exposé des motifs de l'amendement.

puissance publique en vue d'assurer la modération et la stabilité des prix, et **l'absence d'entrave au développement de la concurrence**, dont dépend la conformité au droit européen de ces mécanismes.

Au-delà de la présente disposition, cette question **ne pourra être résolue qu'au travers de la remise à plat de la régulation du nucléaire existant**.

En attendant, la commission a approuvé la modification proposée, qui est de nature à sécuriser l'existant et qui est le lien à la fois avec les articles 8 et 10 du texte déposé.

La commission a adopté l'article 10 bis sans modification.

Article 11

(articles L. 122-3 [rétabli], L. 122-5, L. 134-15-1 [nouveau]
et L. 134-16 du code de l'énergie)

Information des consommateurs sur les offres de fourniture d'électricité et de gaz

Objet : pour accompagner la poursuite de l'ouverture à la concurrence des marchés de l'énergie, cet article ajouté par lettre rectificative après la censure par le Conseil constitutionnel d'articles de la loi « Pacte » entend renforcer l'information donnée aux consommateurs par le biais du comparateur d'offres en ligne du Médiateur national de l'énergie et des rapports trimestriels de l'Observatoire des marchés de détail de la Commission de régulation de l'énergie.

I. Le projet de loi initial

Comme les articles 9 et 10, cet article **réintroduit des dispositions de la loi « Pacte » censurées comme cavaliers législatifs** par le Conseil constitutionnel, et pour lesquelles le Sénat avait préféré une législation directe¹ au recours aux ordonnances.

Cet article 11 **consacre dans la loi et renforce deux dispositifs d'information du consommateur :**

- la mise à disposition par le Médiateur national de l'énergie, sur le site energie-info.fr, d'un **comparateur d'offres** fiable, transparent et indépendant ;

¹ Cf. *l'amendement* du rapporteur adopté en commission spéciale sur la loi « Pacte ».

- la publication trimestrielle par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) d'un **rapport sur le fonctionnement des marchés de détail** qui présente, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, **l'évolution des prix moyens** de fourniture payés par les ménages et par les entreprises, mais aussi celle des **marges moyennes** réalisées par les fournisseurs.

II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En commission, les députés ont précisé, par deux amendements identiques du rapporteur et de M. Zulesi et plusieurs de ses collègues, que les critères de tri du comparateur doivent permettre de distinguer les offres vertes pour lesquelles les fournisseurs achètent uniquement des garanties d'origine pour « verdier » leur offre, des offres vertes où les garanties d'origine sont accolées à l'achat de l'électricité.

En séance publique, seul un amendement de précision juridique du rapporteur a été adopté.

III. La position de la commission

La commission approuve ces dispositions reprises de la loi « Pacte » qui ne font en réalité que **consacrer dans la loi deux dispositifs d'information existants**, le comparateur d'offres du Médiateur et les rapports de l'Observatoire des marchés de la CRE.

Sur la proposition du rapporteur, la commission a adopté :

- un amendement **COM-215** qui **élargit au biogaz l'information sur les différents types d'offres vertes et qui renvoie à un décret le soin de préciser ces modalités d'information**, afin de ne pas préempter les conclusions des travaux menés actuellement par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) pour créer un label en matière d'offres vertes. En complément de la question de la corrélation entre la garantie d'origine et la production acquises, pourra par exemple être étudiée la façon dont les offres pourraient être distinguées selon qu'elles comportent des garanties d'origine issues d'une filière ou d'un territoire particulier ;

- un amendement **COM-216** prévoyant la **publication de la marge moyenne des fournisseurs d'électricité et de gaz une fois par an**, et non une fois par trimestre, ce qui paraît mieux proportionné au regard du travail demandé à la CRE et de l'objectif poursuivi, comme de la réalité de l'évolution des marchés et de l'attente des consommateurs.

<p>La commission a adopté l'article 11 ainsi modifié.</p>
--

Article 12

Suppression des dispositifs transitoires prévus lors des étapes précédentes d'extinction des tarifs réglementés de vente du gaz et de l'électricité

Objet : cet article ajouté par lettre rectificative après la censure par le Conseil constitutionnel d'articles de la loi « Pacte » met fin aux offres transitoires prévues lors des étapes précédentes de disparition des tarifs réglementés pour assurer la fourniture des clients qui, malgré la fin de leur éligibilité aux tarifs, n'avaient pas choisi d'offre de marché.

I. Le projet de loi initial

Comme les articles 9 et 10, cet article **réintroduit des dispositions de la loi « Pacte » censurées comme cavaliers législatifs** par le Conseil constitutionnel, et pour lesquelles le Sénat avait préféré une législation directe¹ au recours aux ordonnances.

Cet article 12 **met en extinction deux dispositifs spécifiques créés lors des phases d'extinction précédentes** des TRV pour traiter le cas des **clients dits « dormants »** car n'ayant pas basculé en offre de marché au terme de la période de transition :

- d'une part, l'**« offre transitoire »** proposée par leur fournisseur historique, à un prix majoré par rapport au dernier tarif en vigueur, prévue par la loi « Consommation »² ;

- d'autre part, le **« dispositif de continuité de fourniture »** ratifié par la loi du 11 octobre 2016³ et qui a consisté à attribuer ces clients dormants à des fournisseurs mis en concurrence par la CRE, là aussi à des prix majorés pour les inciter à basculer en offre de marché.

Pour assurer la continuité de l'alimentation de ces clients ainsi que de ceux dont la consommation aurait dépassé le seuil d'éligibilité aux tarifs réglementés, ils seront basculés, un an après la publication de la loi, dans une nouvelle offre proposée par leur fournisseur dont les conditions devront être approuvées par la CRE, qu'ils pourront refuser puis résilier à tout moment et sans frais dans l'année suivant sa souscription.

¹ Cf. *L'amendement du rapporteur adopté en commission spéciale sur la loi « Pacte »*.

² Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, dont les dispositions ont été introduites à l'article L. 445-4 du code de l'énergie.

³ Loi n° 2016-1341 du 11 octobre 2016 ratifiant l'ordonnance n° 2016-129 du 10 février 2016 portant sur un dispositif de continuité de fourniture succédant à la fin des offres de marché transitoires de gaz et d'électricité.

II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Cet article n'a été amendé ni en commission ni en séance publique.

III. La position de la commission

Cet article n'appelle pas de modification.

La commission a adopté l'article 12 sans modification.

Article 13

Rapport du Gouvernement sur la contribution des plans climat-air-énergie et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires aux politiques de transition écologique et énergétique

Objet : cet article prévoit que le Gouvernement remet un rapport sur la contribution des plans climat-air-énergie (PCAET) et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) aux politiques de transition écologique et énergétique.

Le présent article a fait l'objet d'une délégation au fond de votre commission à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

La position de la commission

Lors de sa réunion, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable n'a pas retenu d'amendement.

La commission a adopté l'article 13 sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 10 juillet 2019, la commission a examiné le rapport et le texte de la commission sur le projet de loi n° 622 (2018-2019) relatif à l'énergie et au climat.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons ce matin le rapport et le texte de la commission sur le projet de loi relatif à l'énergie et au climat. Au total, 226 amendements ont été déposés sur le texte. Je vous rappelle que nous avons délégué au fond neuf articles à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1^{er} *quinquies*, 1^{er} *octies*, 2, 2 *bis*, 4, 4 *bis*, 4 *ter*, 4 *quater* et 13), qui s'est réunie hier et dont je salue la présence de la rapporteure pour avis, Pascale Bories.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Comme on pouvait s'y attendre, la « petite loi énergie » ne l'est pas restée longtemps. Mais si avec ses 55 articles elle n'est plus petite par la taille, elle l'est encore, assurément, par l'absence de vision stratégique à long terme.

En se contentant d'actualiser certains objectifs et d'empiler les mesures techniques pour répondre aux difficultés du moment, le projet de loi ne fixe guère de cap, si ce n'est peut-être celui de l'atteinte de la neutralité carbone en 2050. Il renvoie l'essentiel à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) fixée par décret. C'était certes la mécanique prévue par la loi de 2015 mais il nous faut désormais impérativement en sortir – sur ce point, je vous proposerai d'ailleurs de « muscler » la loi quinquennale ajoutée à l'Assemblée.

Aujourd'hui, on discute d'une loi dont la pauvreté et la technicité contrastent, de façon paradoxale, avec la richesse des débats auxquels j'ai pu participer au Conseil supérieur de l'énergie – dont je salue le président Roland Courteau – sur le projet de PPE. Cette inversion de la hiérarchie des normes pose un véritable problème démocratique : on nous demande, dans ce projet de loi, d'entériner des évolutions fixées dans un projet de décret !

Sur le fond, la neutralité carbone est un bon objectif, mais encore faut-il savoir comment on l'atteint. En la matière, le texte initial ne comportait guère qu'une seule mesure concrète, la fermeture des quatre dernières centrales électriques au charbon d'ici à 2022, qui n'y suffira pas, bien entendu. Le reste est semble-t-il renvoyé à la convention citoyenne pour le climat qui aura la charge de proposer des mesures, comme si le Gouvernement comptait se défaire de ses responsabilités sur des citoyens tirés au sort...

Dans le même temps, on choisit de se priver pour partie d'une énergie bas carbone, le nucléaire. Je n'en dirai qu'un mot car depuis la loi de 2015, la justesse de l'analyse du Sénat aura au moins été reconnue après coup. Dès l'origine, chacun savait que la date de 2025 était irréaliste et que pour la respecter, nous aurions dû recourir davantage aux moyens de production thermiques. L'idéal aurait été de ne pas fixer de date pour l'atteinte des 50 % mais, à vrai dire, la date de 2035 permet de pacifier le sujet. Elle correspond d'ailleurs, à peu de choses près, au rythme naturel des fermetures qui auraient pu être envisagées, toutes les centrales n'ayant pas vocation à être prolongées jusqu'à 60 ans. Mais cette fois, c'est la question du nouveau nucléaire qu'on laisse en suspens...

Pour le reste, que proposait le texte initial, sinon une juxtaposition de mesures techniques sans vision d'ensemble ? Il y était question de porter l'objectif de baisse des énergies fossiles de 30 à 40 % en 2030, ce qu'intégrait déjà le projet de PPE ; de consacrer l'existence d'un Haut Conseil pour le climat déjà mis en place par le Président de la République ; de combler un vide juridique en matière d'évaluation environnementale depuis deux décisions du Conseil d'État en décembre 2017 ; de modifier à la marge certaines dispositions sur les certificats d'économies d'énergie (CEE) pour lutter contre les fraudes, que l'Assemblée a eus la bonne idée de compléter ; de transposer par voie d'ordonnance le dernier paquet énergie européen, mais sans guère de précisions sur les contours de la demande d'habilitation ; de traiter de règles internes à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et l'autoriser à transiger dans un contentieux de masse sur la CSPE ; ou encore de modifier un point, à l'origine périphérique, de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh).

À ces maigres sujets sont venus s'ajouter, après leur censure par le Conseil constitutionnel, les mesures de la loi « Pacte » relatives aux tarifs réglementés de l'électricité et du gaz.

Par la suite, le nombre des sujets abordés s'est considérablement étoffé à l'Assemblée, où le texte est donc passé de 12 à 55 articles, mais sans nous rapprocher de ce que devrait être une vision stratégique pour la politique énergétique de notre pays à l'horizon 2050, bien au contraire, puisque la cohérence d'ensemble saute encore moins aux yeux.

Après six mois de crise des gilets jaunes, alors que les signes du dérèglement climatique se font chaque jour plus ressentir, le climat et l'énergie méritaient mieux qu'une liste à la Prévert. Une autre voie est possible. La politique énergétique de notre pays, dont on ne dira jamais assez qu'elle est essentielle, mérite mieux qu'une « petite loi ».

Une bonne politique énergétique, c'est d'abord, sur le plan de la méthode, une politique qui ne sacrifie pas tout à l'affichage, à l'exemplarité pour l'exemplarité, mais qui cherche à faire dans le concret, à agir sur la vie quotidienne, à privilégier l'évaluation à l'idéologie, à ne pas légiférer dans l'urgence, pour traiter tel ou tel sujet conjoncturel sans avoir une vision d'ensemble.

Sur le fond, une bonne politique énergétique, c'est surtout une politique énergétique qui concilie réponse aux défis climatiques, sécurité d'approvisionnement, croissance économique et justice sociale. Dire cela, ce n'est pas défendre moins d'ambition climatique, c'est promouvoir une ambition climatique inclusive et soutenable, car tout autre choix conduirait à un échec. Il ne faut pas produire moins, mais mieux ; il ne faut pas punir ou taxer sans solution de remplacement, mais accompagner pour permettre aux citoyens et aux entreprises de basculer vers de nouveaux modes de consommation ou de déplacement plus sobres en carbone, vers de nouveaux métiers et débouchés de la croissance verte.

En quelques mots, je voudrais vous dire quels pourraient être les grands axes de cette politique et les illustrer par plusieurs mesures que je vous proposerai d'ajouter au texte.

En matière de mix électrique d'abord, la position du Sénat n'a pas varié. Oui à la diversification progressive d'un mix électrique résolument décarboné, avec un socle fort de nucléaire maintenu à 50 % et le soutien au développement d'un nouveau nucléaire compétitif et sûr. Oui aux énergies renouvelables, à toutes les énergies renouvelables et pas seulement l'éolien terrestre et le solaire au sol. Je pense en particulier à l'hydraulique, qui a d'immenses vertus, mais aussi à l'éolien en mer posé et flottant, pour lequel nous pouvons encore créer une filière industrielle nationale, ou au solaire sur le bâti, qui évite la concurrence avec les terres agricoles. Et oui, enfin, au moins tant que l'électricité ne sera pas stockable sur longue durée, à un volant de moyens de production thermique qui utilise les énergies et les technologies les moins émettrices, en l'occurrence le gaz naturel et les centrales à cycle combiné gaz - là aussi, le dossier *General Electric* nous rappelle que les retombées industrielles pour la France ne sont pas neutres.

Parce que notre mix électrique est déjà très décarboné, il faudra porter l'essentiel de nos efforts sur les deux secteurs les plus émetteurs, le bâtiment et les transports. Dans les transports, c'est là aussi tout un panel de solutions qu'il faudra mobiliser : électricité bas carbone, biocarburants et biogaz alimentés par des gisements locaux de biomasse, voire hydrogène vert pour alimenter des piles à combustible.

Je vous proposerai de fixer plusieurs objectifs pour aller dans le sens de ces premières orientations : définir un objectif quantitatif de développement de l'hydroélectricité, viser dans la loi le développement d'au moins un Gigawatt par an d'éolien en mer jusqu'en 2024, ou encore établir un objectif intermédiaire de développement du biogaz. Il s'agit de s'assurer que la volonté du législateur d'atteindre les 10 % de biogaz en 2030 sera bien respectée, alors que ce n'est pas le chemin que prend la PPE, ce qui est quand même un comble ! Tous les objectifs chiffrés que je vous proposerai sont parfaitement crédibles et atteignables à des coûts raisonnables, les gisements sont là et les technologies aussi, et je vous proposerai plusieurs dispositifs très concrets pour développer ces nouvelles énergies.

Parmi les grands principes de la politique énergétique, je crois qu'il faut encore ajouter deux points : insister sur l'importance d'une politique de recherche et d'innovation pour adapter notre économie à la transition énergétique, et concilier la valorisation énergétique de la biomasse avec l'agriculture et la sylviculture. À cet égard, je trouve quand même incroyable qu'on discute d'une loi sur l'énergie et qu'on ne dise rien de la façon dont on pourrait mieux exploiter nos ressources forestières !

Dans le bâtiment, je crois encore à la force de l'incitation, de l'information et de l'accompagnement des consommateurs, plutôt qu'à la contrainte sur les propriétaires bailleurs comme sur les propriétaires occupants. La contrainte a toujours des effets de bord et s'avère souvent à la fin contre-productive, notamment parce qu'elle sort un grand nombre de logements du marché. De ce point de vue, il est heureux que l'idée d'une mise sous séquestre n'ait pas perduré et je vous proposerai simplement plusieurs amendements pour renforcer encore l'information des locataires et des acheteurs, pour rendre certaines obligations plus progressives ou pour ne pas exclure le logement social de certains dispositifs.

Une bonne politique énergétique, c'est aussi une politique qui favorise l'innovation, qui donne de la visibilité aux investisseurs et qui accompagne le développement d'une véritable industrie verte. La transition énergétique peut être une chance pour la France si nous réussissons à développer ces filières vertes. À cet égard, la consécration dans la loi d'objectifs chiffrés de développement pour l'hydroélectricité, le biogaz et l'éolien, secteurs dans lesquelles nous avons une vraie carte à jouer sur le plan industriel, est essentielle. D'autres mesures pourront y contribuer. Je vous proposerai en particulier d'imposer que tous les dispositifs de soutien à l'électricité et au gaz renouvelable prennent en compte le bilan carbone parmi leurs critères d'éligibilité ou de notation. Cela permettra de réduire leurs émissions sur le cycle de vie des projets et de soutenir indirectement les filières françaises et européennes. C'est une mesure de bon sens que le droit européen n'empêche pas, pour autant qu'elle soit fixée de manière transparente et non discriminatoire.

Parmi les mesures concrètes que j'évoquais pour développer ou soutenir les énergies renouvelables, je vous proposerai de simplifier encore la possibilité, pour les installations hydroélectriques concédées, d'augmenter leur puissance sans remise en concurrence, ou d'éviter qu'une réforme des garanties d'origine du biogaz décidée sans concertation ne déstabilise toute la filière, ou ne rompe le lien entre la production et les territoires. Si vous en êtes d'accord, la réforme sera repoussée de dix-huit mois pour renvoyer les discussions à la préparation d'une ordonnance déjà prévue dans le texte, et les collectivités et leurs groupements disposeront d'un accès privilégié aux garanties d'origine des installations situées sur leur territoire.

Sur le photovoltaïque, je vous proposerai d'en faciliter le développement sur le bâti tout en laissant au maire son pouvoir d'appréciation et de pilotage des aménagements sur sa commune, et surtout en évitant que le solaire n'entre en concurrence avec les surfaces agricoles.

Une bonne politique énergétique, je le disais, c'est encore une politique qui aide au changement, à la fois pour nos entreprises, pour nos territoires et pour nos concitoyens. De ce point de vue, je vous proposerai de rappeler que c'est bien à l'État qu'il revient d'assumer les conséquences de la décision de fermer les dernières centrales au charbon en matière d'accompagnement des salariés concernés.

L'accompagnement, c'est aussi celui des consommateurs. Dans le cadre de la fin des tarifs du gaz, je proposerai que la CRE fixe chaque mois un prix de référence indicatif du gaz qui pourra servir de point de repère. Pour les ménages bénéficiant du chèque énergie, je vous proposerai de mettre fin à cette situation qui n'a que trop duré, avec une obligation légale, la mise à disposition d'afficheurs déportés, qui n'est pas mise en œuvre du fait d'un coût excessif. Je vous proposerai donc un système où les fournisseurs devront proposer une application dédiée ou un afficheur physique avec, et, c'est essentiel, l'obligation de fournir un afficheur à tous ceux qui ne disposent pas de ces nouveaux outils numériques, ou ne les maîtrisent pas. Et contrairement au projet du Gouvernement, l'ensemble du dispositif restera financé par le budget de l'État, car c'est une question de solidarité nationale.

Une bonne politique énergétique, cela suppose enfin un véritable contrôle démocratique, ainsi qu'une simplification des outils de planification pour en améliorer l'efficacité et ne pas faire peser des obligations excessives sur les collectivités ou sur les entreprises, à qui l'on demande de produire beaucoup de rapports... Sur le premier point, je vous proposerai de renforcer la loi quinquennale introduite à l'Assemblée. La loi devra aussi fixer les priorités d'action en matière de rénovation énergétique du bâti et d'autonomie énergétique dans les outre-mer. Le calendrier garantira que c'est bien le législateur qui fixe le cadre et les priorités que mettent en œuvre la PPE et la stratégie nationale bas carbone (SNBC), et plus l'inverse. Une évaluation des moyens consacrés par l'État et ses établissements publics à

l'atteinte des objectifs de la loi figurera chaque année dans les documents budgétaires.

Enfin, la loi corrigera une autre anomalie démocratique en fixant désormais le volume des CEE. C'est indispensable au vu des montants en cause - 3 à 4 milliards d'euros par an - et de leur effet sur la facture énergétique des consommateurs, dont ils représentent déjà 3 à 4 %. Pour fixer ce volume en toute connaissance de cause, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) évaluera au préalable le gisement d'économies atteignables à un coût raisonnable.

En matière de planification et d'obligation de *reporting*, je vous proposerai de simplifier les choses, en conservant simplement une feuille de route pour le bâtiment et en dispensant les collectivités qui ont déjà élaboré un plan climat-air-énergie-territorial (PCAET), ainsi que les grandes entreprises qui publient déjà ces informations, de l'obligation de réaliser un nouveau document sur la réduction de leurs émissions.

Enfin, je dirai simplement un mot de l'Arenh car nous y reviendrons en examinant les amendements. Pour concilier la stabilité des prix et la rémunération du parc historique, je vous demanderai de conditionner le relèvement du plafond à la hausse du prix, et de prévoir explicitement qu'il devra être tenu compte de l'inflation, puisque le prix n'a pas évolué depuis 2012. L'évolution des tarifs est une chose, mais la réforme ne peut être totalement déconnectée de ses effets sur l'équilibre économique à long terme d'EDF, et sur sa capacité à faire face à son « mur d'investissements ».

Telle est la politique énergétique qu'il nous faut viser : un mix énergétique diversifié et massivement décarboné qui fasse appel à toutes les énergies renouvelables, un soutien aux filières industrielles françaises et européennes, un accompagnement des plus fragiles et des secteurs économiques qui doivent se reconverter, le tout dans un cadre démocratique rénové qui fonde nos choix sur l'évaluation et sur le terrain, plutôt que sur l'idéologie.

Mme Pascale Bories, rapporteure pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. - Je tiens d'abord à vous remercier de m'accueillir aujourd'hui pour l'examen de ce projet de loi relatif à l'énergie et au climat. Je tenais également à remercier M. Daniel Gremillet de m'avoir permis d'assister à certaines de ses auditions, d'autant plus que, comme vous l'avez très justement souligné, les délais pour examiner ce texte étaient extrêmement contraignants.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable s'est réunie hier après-midi pour examiner les neuf articles qui lui avaient été délégués au fond. Elle s'est également saisie de plusieurs articles pour avis, notamment l'article 1^{er} sur les objectifs de la politique énergétique. Au total, la commission a adopté une vingtaine d'amendements sur ces articles.

Ce projet de loi devait au départ être une « petite loi » sur l'énergie et le climat, dont l'objet était de modifier les objectifs de politique énergétique fixés par la loi relative à la transition énergétique de 2015 pour tenir compte de la nouvelle PPE, qui est en cours de finalisation, et qui acte notamment le report de la réduction de la part du nucléaire dans le mix énergétique à 2035.

Malgré la multiplication par sept du nombre d'articles, nous n'avons eu qu'une semaine pour étudier le texte tel qu'adopté par l'Assemblée nationale. Je ne peux que regretter ces délais si courts, qui traduisent un important manque de considération à l'égard du travail parlementaire. Nous avons eu l'occasion de le rappeler à M. de Rugy lors de son audition la semaine dernière.

Force est de constater que l'inflation du texte n'a pas permis de pallier ses insuffisances au regard des attentes de nos concitoyens. Il est en effet, et je le regrette, difficile d'identifier dans ce projet de loi un ensemble de réponses efficaces et cohérentes pour lutter contre le réchauffement climatique.

Permettez-moi maintenant de vous dire quelques mots de la manière dont j'ai appréhendé ce texte. Au fil des auditions que j'ai menées, une idée saillante s'est dégagée : la définition de grands objectifs ambitieux peine à trouver une déclinaison dans nos territoires. En effet, il est frappant de voir à quel point ces grands objectifs sont pensés sans y intégrer une perspective territoriale. Pourtant, et comme le souligne d'ailleurs le projet de stratégie nationale bas carbone, « 70 % des actions de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) sont liées à une décision de niveau local ». Les élus locaux ont donc un rôle central à jouer pour transformer ces objectifs ambitieux en réalité tangible. Je ne peux que saluer les propositions de votre rapporteur sur le sujet.

Un autre manque que j'ai pu identifier dans ce projet de loi concerne l'anticipation des conséquences de la politique énergétique menée. Le principal enjeu d'anticipation pour les années à venir concerne la fermeture des réacteurs nucléaires. Il me paraît à cet égard nécessaire que l'objectif de réduction de la part du nucléaire dans le mix énergétique s'accompagne d'une feuille de route définissant la future stratégie de démantèlement des réacteurs, et que le plan stratégique d'EDF réalisé après la publication de la PPE comporte un volet relatif à l'accompagnement des salariés qui seront concernés par ces fermetures. La commission a déposé deux amendements répondant à ces objectifs, dont l'un est identique à celui de Daniel Gremillet.

La commission a déposé deux autres amendements. Le premier vise à faire de la décarbonation de production d'électricité un des grands objectifs de la politique énergétique. Le dernier des amendements que je vous présenterai aujourd'hui vise quant à lui à permettre l'implantation

d'installations photovoltaïques dans des zones littorales dégradées qui seraient définies par décret.

Tels sont les amendements que j'ai jugés pertinents pour améliorer un texte qui, je le regrette, est loin d'être à la hauteur des ambitions auxquelles il entend répondre.

M. Roland Courteau. – Je déplore que nous soyons obligés d'examiner ce texte dans des conditions de travail exécrables en raison du calendrier imposé par le Gouvernement. Les délais sont extrêmement courts. C'est inédit !

Nous partageons plusieurs constatations du rapporteur. Avec la loi de transition énergétique de 2015, nous nous étions déjà dotés d'un certain nombre d'outils. L'urgence climatique nous contraint à aller plus loin. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) comme le Haut Conseil pour le climat considèrent que ce texte n'est pas assez ambitieux. Certes, on note quelques avancées, comme le renforcement des contrôles sur les CEE pour lutter contre la fraude ou la simplification des procédures pour les énergies renouvelables.

Le texte fixe de nouveaux objectifs : neutralité carbone dès 2050, réduction des énergies fossiles. J'applaudis, mais comment ferons-nous ? Faute de précisions, la France risquera de se voir accusée de nouveau de donner des leçons sans montrer l'exemple !

Pour diminuer la consommation énergétique, le principal levier est la lutte contre les passoires thermiques. Le secteur du bâtiment représente 26 % des émissions de GES et 45 % de la consommation d'énergie. On compte 8 millions de passoires énergétiques en France. Pour financer la transition, on annonce la transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en prime. C'est bien, mais le texte de l'Assemblée nationale comporte trop d'exceptions et un délai trop lointain, fixé à 2028. En somme l'urgence est reportée à plus tard... alors que nous avons besoin d'un plan d'envergure.

Nous sommes opposés au déplafonnement de l'Arenh. Nous sommes d'ailleurs hostiles à son principe qui consiste à subventionner les fournisseurs alternatifs aux dépens d'EDF. Avec la loi Nome, l'Arenh avait été créée pour aider les fournisseurs alternatifs et leur permettre de se développer. Mais dix ans plus tard, faut-il toujours les « biberonner » de la sorte ? Les concurrents sont-ils toujours si fragiles qu'il faille encore les soutenir sur le dos d'EDF ? En fait, le système leur permet de se soustraire à tout investissement dans la production, avec un manque à gagner pour EDF qui voit sa capacité à investir amputée pour favoriser artificiellement la concurrence. Nous partageons donc la position du rapporteur visant à lier l'augmentation de l'Arenh à une hausse significative des prix. Mais la Commission européenne s'est toujours refusée à examiner une hausse des prix...

Nous partageons la volonté de décarboner pourvu qu'il ne s'agisse pas simplement d'affichage. La fermeture des centrales à charbon pose des questions environnementales mais aussi sociales. En particulier, nous souhaiterions être rassurés sur l'avenir des 668 emplois directs et 738 emplois indirects concernés, ainsi que sur les compensations territoriales ou sur la sécurité d'approvisionnement en électricité lors des vagues de grand froid. Nous interrogerons le ministre sur le projet Ecocombust à Saint-Nazaire qui semble apporter une solution économique et sociale en faveur d'une économie circulaire.

Nous regrettons la suppression des tarifs réglementés, qui constituaient l'une des dernières protections en faveur du consommateur. Nous sommes toujours favorables à un rééquilibrage du bouquet énergétique et à la baisse de la part du nucléaire d'ici à 2035. La simplification des procédures concernant les énergies renouvelables est intéressante. Comme notre rapporteur, je crois à l'avenir de l'éolien en mer – je suis très intéressé par l'éolien flottant en Méditerranée –, et de la filière hydrogène. Le texte vise à encourager l'hydroélectricité mais, avec la menace que représente la perspective d'une ouverture des concessions à la concurrence, les investissements ont été réduits au minimum. Enfin, il faudra mieux associer le Parlement à la définition de la programmation énergétique : les parlementaires n'ont pas seulement pour rôle de vérifier si les trains arrivent à l'heure, ils peuvent aussi demander que les trains changent de voie...

Mme Élisabeth Lamure. – Nos rapporteurs ont eu du mérite à travailler dans ces délais très contraints, inacceptables. Le texte comporte deux manques. Tout d'abord, la dimension industrielle est occultée. L'énergie nucléaire est abordée mais sur un mode négatif, alors qu'il s'agit d'une énergie décarbonée. L'échéance concernant la baisse de la part du nucléaire dans le mix énergétique a été reportée de 10 ans à 2035 : l'échéance de 2025 était irréaliste, et nous avons été nombreux à le souligner au Sénat. Il existe un lien entre industrie et énergie. L'industrie lourde est très consommatrice d'énergie et les territoires se battent pour conserver leurs industries et les électro-intensifs. Or, beaucoup verront leurs contrats de fourniture historique d'électricité arriver à leur terme en 2020 et nous n'avons pas de réponse sur ce point de la part du Gouvernement.

L'autre lacune, concerne les transports, pourtant la première cause d'émission des gaz à effet de serre (GES). Or 80 % des transports de marchandises sont effectués par la route. La France possède pourtant des réseaux ferré et fluvial importants. Le Rhône est très bien aménagé, navigable sur des centaines de kilomètres mais il n'y a guère de bateaux... alors que deux barges peuvent transporter l'équivalent de 300 camions. Heureusement que nos rapporteurs font des propositions pragmatiques pour compenser la pauvreté de ce texte. Nous les soutiendrons.

M. Fabien Gay. – Nous partageons l’ambition du texte mais nous devons poser la question : où sont les moyens ? Où sont les filières industrielles pour atteindre le mix énergétique voulu et développer les énergies renouvelables ?

Mme Sophie Primas. – On les cherche en effet !

M. Fabien Gay. – Il est facile d’afficher l’objectif d’une neutralité carbone en 2050, mais, en même temps, l’Assemblée nationale est en train de ratifier le CETA et l’Union européenne vient de signer un accord de libre-échange avec le Mercosur. Ces traités auront pour conséquence d’accroître les émissions de gaz à effet de serre...

Tout peut-il être laissé au marché ? L’énergie peut-elle être confiée au privé ? On parle du climat mais on ne parle pas du démantèlement d’EDF prévu par le projet Hercule, qui vise simplement à nationaliser les pertes de la filière nucléaire, tout en créant une filière de distribution des énergies renouvelables qui serait livrée au privé. Contradiction là encore.

Nous sommes hostiles à l’Arenh dont le seul résultat a été une hausse des prix : la hausse de 5,9 % des prix a été demandée par les opérateurs privés. Un quart de l’énergie nucléaire est déjà vendue au privé. Le plafond sera relevé à 33 %. Mais le prix de 42 euros n’est pas satisfaisant. Un prix de 55 euros serait sans doute plus juste pour EDF. Mais dans ce cas, les opérateurs privés en tireront prétexte pour demander encore une nouvelle hausse des prix de l’électricité. Nous ne voterons pas le déplafonnement. Quant à la fin des tarifs réglementés du gaz, c’est la dernière étape avant la libéralisation des prix de l’électricité.

Enfin, si nous n’avons pas d’hostilité de principe à l’égard des fermetures des centrales de charbon, nous aimerions savoir comment nous allons faire pour face aux pics de demande d’électricité en hiver, dus au froid, et en plein été, quand les centrales nucléaires sont au ralenti à cause des températures élevées et du manque d’eau ? Actuellement les centrales à charbon permettent de faire l’appoint. Comment ferons-nous demain ? Sans parler du volet social... Flamanville devait servir à garantir l’équilibre. On voit que cela ne sera pas le cas.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je déplore le manque d’ambition du texte, notamment sur la captation du carbone. On agit sur un levier, l’économie d’énergie, mais très peu sur la captation du carbone. Or les forêts captent déjà 30 % des émissions de GES. Je proposerai la création de certificats de captation du carbone, sur le modèle des CEE. Cela contribuera à soutenir les sols, demande récurrente dans les dossiers agricoles en matière de services environnementaux, et à encourager le reboisement.

Mme Viviane Artigalas. – Je partage les propos de Roland Courteau sur l’hydroélectricité, énergie renouvelable par excellence. Nous devons tout faire pour la protéger. La petite hydroélectricité a beaucoup d’avenir et beaucoup de projets existent dans nos territoires de montagne mais ils sont

souvent retoqués par les services de l'État, car il y a toujours quelque chose qui ne va pas. Comment faire aboutir ces projets ? Le texte ne comporte pas de mesures concrètes à cet égard.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Il est regrettable que les renouvelables ne soient pas assez pris en compte dans ce texte qui se veut stratégique. M. Courteau, pour les passoires thermiques, l'arbitrage n'a pas été simple. Il faut faire attention aux propriétaires occupants avec de faibles ressources. Les mesures doivent être acceptables. Nous avons privilégié une démarche incitative et progressive pour ne pas sortir certains logements du parc et ne pas mettre en difficulté financière des ménages avec de faibles ressources.

Je partage la frustration de Mme Lamure sur les électro-intensifs. Le prix de l'énergie constitue un paramètre majeur pour notre économie industrielle et agricole. Les électro-intensifs n'ont pas eu le sort qu'ils auraient mérité.

Nous n'avons pas pu traiter la question de l'hydroélectricité dans ce texte, mais je vous proposerai de déposer une proposition de loi sur ce thème, qui permettra de traiter tous les aspects : fiscaux, environnementaux, etc.

EXAMEN DES ARTICLES

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous en venons à présent à l'examen des articles et des amendements. Je vous signale que onze amendements ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40, après consultation du président de la commission des finances.

Le rapporteur proposera aussi de déclarer vingt-et-un amendements irrecevables au titre de l'article 45. Je vous rappelle à ce propos que sont recevables les seuls amendements qui présentent un lien, même indirect, avec les dispositions du texte déposé par le Gouvernement. Le Conseil constitutionnel apprécie en effet non pas le lien intellectuel, mais bien le lien juridique avec les dispositions du texte déposé.

Certains sujets peuvent être tout à fait pertinents, avoir un lien avec la politique énergétique, mais pas de lien avec le texte déposé. C'est précisément cela la notion de « cavalier législatif ». Il s'agit parfois de sujets qui pourraient être discutés à l'occasion de l'examen d'autres textes – je pense au futur projet de loi portant sur le code minier, à une éventuelle réforme du code de l'environnement, ou encore à la réforme à venir d'EDF. Le régime de propriété public ou privé des barrages ne relève pas de ce texte non plus, M. Gay. Je cède maintenant la parole à notre rapporteur pour qu'il nous éclaire sur le périmètre du texte.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Comme le prévoit la procédure sur l'application de l'article 45, il me revient de vous proposer une définition du périmètre du texte déposé. Celui-ci comporte des dispositions relatives aux objectifs de la politique énergétique visant à réduire les émissions de GES, la consommation des énergies fossiles et la part du nucléaire dans la production d'électricité ; à l'organisation et aux missions du Haut Conseil pour le climat ; au plafonnement des émissions de GES des installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles et aux mesures d'accompagnement liées aux fermetures d'installations pouvant résulter de ce plafonnement ; à la définition de l'autorité chargée de l'examen au cas par cas dans le cadre de l'évaluation environnementale ; aux dispositifs de lutte contre la fraude aux CEE ; à la transposition des directives ou aux modifications de la législation rendues nécessaire par l'entrée en vigueur des règlements composant le paquet « Une énergie propre pour tous les Européens » ; à l'organisation et aux attributions de la Commission de régulation de l'énergie et de son comité de règlement des différends et des sanctions ; à l'adaptation du complément de prix en cas d'atteinte du plafond de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique ; à la mise en conformité avec le droit européen des tarifs réglementés de vente du gaz et de l'électricité, à l'information des consommateurs sur les offres de fourniture d'électricité et de gaz et à l'extinction des offres transitoires prévues lors des réformes précédentes des tarifs réglementés.

En conséquence, je vous propose de considérer que présentent un lien, même indirect, avec le texte déposé, les amendements qui les dispositions précitées et notamment ceux qui, d'une part, modifient les objectifs de la politique énergétique figurant dans le texte déposé ou assignent de nouveaux objectifs à la politique énergétique en lien avec ceux figurant dans le texte déposé, ou qui, d'autre part, modifient les modalités de mise en œuvre des objectifs de la politique énergétique ou ajoutent des modalités de mise en œuvre des objectifs figurant dans le texte déposé.

Par cohérence, je vous propose de considérer que ne présentent pas de lien, même indirect, avec le texte déposé les dispositions qui poursuivent, à titre principal, d'autres objectifs que des objectifs de politique énergétique.

Article 1^{er}

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-218 ajoute aux objectifs de la politique énergétique celui d'assurer « la production d'une électricité décarbonée ».

Si cet objectif est partagé par tous, il est trop imprécis pour être codifié : en effet, la notion de « décarbonation » n'est pas définie juridiquement, aucune mention de figurant dans le code de l'énergie. Avis défavorable.

L'amendement COM-218 n'est pas adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-116 inscrit, parmi les objectifs de la politique énergétique, la nécessité d'impulser une véritable « politique de recherche et d'innovation », devant permettre l'adaptation des secteurs d'activité à la transition énergétique.

Il est en effet crucial que l'État mette en œuvre un cadre juridique, budgétaire et fiscal incitatif, susceptible de promouvoir les investissements dans ce domaine.

L'amendement COM-116 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – La biomasse ayant été définie juridiquement par la loi du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, et promue à travers une stratégie nationale de mobilisation de la biomasse et des schémas régionaux biomasse depuis la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, elle doit désormais faire l'objet d'un objectif propre, inscrit dans le code de l'énergie.

C'est pourquoi l'amendement COM-117 introduit un nouvel objectif en matière de politique énergétique, qui porte sur la valorisation de la biomasse à des fins énergétiques, en accordant une attention spécifique à la conciliation de cette production d'énergie avec l'agriculture et la sylviculture.

M. Joël Labbé. – La biomasse agricole doit prioritairement revenir aux sols agricoles. Dans les sols, elle est un extraordinaire puits de carbone. C'est pourquoi cet amendement, qui s'inscrit dans cette perspective de sectorisation, ne me convient pas ; il faut à l'inverse développer une approche globale.

M. Roland Courteau. – Une augmentation de 0,4 % du stockage de carbone dans les sols contrebalancerait les émissions annuelles de GES dans l'atmosphère et fertiliserait les sols, qui, pour 40 % d'entre eux, sont dégradés.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Il manque dans l'amendement une référence à la hiérarchie des usages. Il ne faudrait pas faire de la biomasse pour de la production énergétique. En revanche, on peut utiliser la biomasse issue par exemple des activités d'exploitation, par exemple les grumes.

M. Pierre Cuypers. – Je suis favorable à cet amendement.

M. Laurent Duplomb. – Comment peut-on affirmer que les terres agricoles contiennent moins de biomasse qu'auparavant ? Sur l'exploitation que je dirige, j'ai le sentiment que, il y a trente ans, on utilisait plus d'engrais chimiques qu'aujourd'hui. Il y a vingt-cinq ans, l'azote me coûtait 1 franc le kilogramme, contre 30 centimes à ce jour. Donc j'en mets moins, donnant plus d'importance à la matière organique, au développement des intercultures pour apporter le maximum de matière organique.

Concernant les puits de carbone, c'est la culture intensive du maïs irriguée qui capte le plus de carbone !

M. Michel Raison. – Je suis favorable à cet amendement. La question de la biomasse agricole est plus complexe que certains ne le pensent. Par exemple, une exploitation en polyculture-élevage utilisera des refus de pâture ou des intercultures pour produire de la biomasse, et les couverts végétaux hivernaux serviront également. Il faut poursuivre la recherche dans ce domaine.

M. Jean-Claude Tissot. – On peut avoir des avis différents, mais certaines réalités s'imposent. L'azote est consommé par la plante et ne sert pas à produire de biomasse !

Distinguons aussi selon les exploitations : dans le cas de la polyculture-élevage, il est plus facile de parvenir à un équilibre des sols.

On parle d'épandre le digestat sur les sols, mais celui-ci ne contient pas de carbone.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement précise expressément que la production d'énergie issue de la biomasse doit être conciliée avec l'agriculture et la sylviculture. Quoi de mieux ? Le but est de faire en sorte que la valorisation de la biomasse à des fins énergétiques n'entre pas en concurrence avec l'agriculture ou la foresterie.

L'amendement COM-117 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-118 tend à compléter les objectifs de la politique énergétique par celui d'« encourager la production simultanée de chaleur et de d'électricité ». La chaleur fatale, c'est-à-dire la chaleur induite par un site ou un dispositif de production n'est que peu souvent exploitée. Aussi conviendrait-il de favoriser les techniques qui permettent de la valoriser, telles que la récupération, mais aussi la cogénération.

L'amendement COM-118 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-107 rectifié vise à relever l'objectif de réduction des émissions de GES en prévoyant leur division par un « facteur supérieur à 8 » entre 1990 et 2050.

D'après le scénario dit « Avec mesures supplémentaires », sur lequel se fonde le Gouvernement, le facteur de réduction permettant d'atteindre la « neutralité carbone » à « horizon 2050 » est précisément de 6,8 ou de 8, selon que l'on tient compte ou non des nouvelles technologies.

Dès lors, le « facteur supérieur à 8 » ainsi suggéré apparaît très ambitieux, sans doute trop pour être effectivement tenu.

Je rappelle que, selon le scénario du Gouvernement, il faudra déjà décarboner quasi intégralement notre système énergétique et diviser par deux notre consommation énergétique d'ici à 2050 pour atteindre l'objectif de réduction de GES par un « facteur supérieur à 6 ».

Les objectifs que nous souhaitons inscrits dans la loi doivent être atteignables. Avis défavorable.

M. Roland Courteau. – Pour tenir l'objectif de 1,5 °C, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a établi une trajectoire. Pour respecter celle-ci, il nous faudrait réduire nos émissions non pas de 40 %, mais de 55 %. Soyons ambitieux ! D'ailleurs, le Premier ministre a dit qu'il fallait écouter les scientifiques ; pour une fois, j'ai envie de l'écouter !

L'amendement COM-107 rectifié n'est pas adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-109 rectifié, qui vise à porter à 57 % le niveau de réduction des émissions de GES en 2030, pose le même problème que le précédent. Avis défavorable

L'amendement COM-109 rectifié n'est pas adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-119 tend à expliciter et à sécuriser la notion de « neutralité carbone ».

Pour ce faire, il reprend les termes exacts de l'article 4 de l'accord de Paris du 12 décembre 2015.

En outre, il précise que la comptabilisation des émissions de GES s'effectuera selon les mêmes modalités que celles qui sont applicables aux inventaires nationaux de GES notifiés à la Commission européenne et dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ; par ailleurs, ainsi que le prévoit le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale, il ne sera pas tenu compte des crédits internationaux de compensation carbone.

Cela permettrait d'appliquer une « comptabilité carbone » harmonisée entre la neutralité carbone et les autres outils existants.

L'amendement COM-119 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-120 a pour objet de préciser que la mise en œuvre de l'objectif de réduction de la consommation d'énergie fossile doit intervenir en ciblant prioritairement les énergies fossiles les plus émettrices de GES. En effet, pour réussir la transition énergétique, il est essentiel de définir un ordre de sortie de ces énergies.

L'amendement COM-120 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-112 vise à ajouter aux objectifs de la politique énergétique un objectif prévoyant que la part d'énergie renouvelable produite par des personnes physiques – ou des sociétés détenues à 40 % au moins par ces personnes – atteigne 15 % en 2030.

Le chiffrage proposé n'est pas étayé par un scénario suffisamment solide. Par ailleurs, je souhaite vous proposer une initiative pour renforcer l'association des citoyens à la production d'énergie renouvelable, en sous-amendant l'amendement COM-100 rectifié *bis*, pour permettre d'impulser une véritable stratégie dans ce domaine. Avis défavorable

L'amendement COM-112 n'est pas adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-121 rectifié vise à revaloriser les objectifs relatifs à la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en 2030, mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

L'objectif général fixant cette part à 32 % ayant été relevé à 33 % à l'Assemblée nationale, il serait logique que les sous-objectifs qui en découlent fassent également l'objet d'une revalorisation. C'est pourquoi le présent amendement précise que les énergies renouvelables devront représenter en 2030 « au moins » 40 % de la production d'électricité, 38 % de la consommation de chaleur, 15 % de la consommation de carburant et 10 % de la consommation de gaz.

L'amendement COM-121 rectifié est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-122 a pour objet de conforter l'objectif relatif à la filière biogaz. Pour ce faire, il introduit un objectif intermédiaire de 8 % de gaz renouvelable dans la consommation de gaz dès 2028, de manière que l'objectif final de 10 % prévu pour 2030 soit effectivement atteint.

Alors que le biogaz est une filière d'avenir, par ailleurs porteuse d'externalités positives, les objectifs fixés par le Gouvernement dans le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) sont manifestement inférieurs à ceux qui ont été adoptés dans le cadre de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. En effet, le projet de PPE prévoit une option basse de 7 % et une option haute de 10 % en 2030, par ailleurs conditionnées à d'importantes baisses de coûts de production.

Ces cibles fixées par voie réglementaire sont tout à fait contraires à la volonté du législateur et ne correspondent pas aux besoins formulés par les professionnels : aussi le jalon proposé est-il particulièrement utile pour soutenir la filière.

M. Joël Labbé. – Pour les mêmes raisons que celles que j'ai invoquées tout à l'heure, je vote contre.

L'amendement COM-122 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’amendement COM-123 a pour objet de définir une cible d’au moins 27 gigawatts en 2018 pour l’objectif d’augmentation de la production d’énergie hydraulique introduit à l’Assemblée nationale.

Ce chiffrage permet de réaffirmer l’engagement du législateur en faveur de l’hydroélectricité. Il est cohérent avec le projet de PPE, qui prévoit une cible haute de 26,7 gigawatts de capacités installées de production d’hydroélectricité en 2028, ainsi qu’avec l’article 6 *bis* B du présent projet de loi, qui facilite l’augmentation de puissance des installations existantes.

Il est également utile à l’intelligibilité du droit puisque toutes les dispositions codifiées à l’article L. 100-4 du code de l’énergie sont quantifiées.

L’amendement COM-123 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’amendement COM-241 a pour objet de transcrire dans la loi l’annonce faite par le Premier ministre, à l’occasion de son discours de politique générale du 12 juin 2019, en matière d’éolien en mer et qui vise à « augmenter le rythme des futurs appels d’offres à 1 gigawatt par an ». Il est cohérent avec les informations communiquées par le ministre de la transition écologique et solidaire dans le cadre de son déplacement à Saint-Nazaire, deux jours plus tard.

L’amendement COM-241 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’amendement COM-13 tend à accorder une priorité, dans le cadre de la « feuille de route de la rénovation thermique », aux travaux de rénovation qui permettent de réduire les GES. Il est largement satisfait par l’amendement COM-124 que je vous propose, qui tend à élargir le champ de la feuille de route à la mise en œuvre de l’objectif de rénovation des bâtiments selon les normes bâtiments basse consommation (BBC) ou assimilées.

En effet, les normes BBC sont précisément celles qui garantissent les niveaux d’émission de GES les plus faibles du secteur du bâtiment ; elles correspondent à un classement de catégorie A sur le diagnostic de performance énergétique (DPE) et à des émissions de GES inférieures à 5 kilogrammes équivalent CO₂ par mètre carré. Retrait ou avis défavorable.

Mme Françoise Férat. – Il me semblait que ce texte devait être l’occasion de pointer ce qu’a souligné l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (Ademe), à savoir que 30 % des travaux sont inefficaces. Je retire néanmoins cet amendement au profit de l’amendement COM-124.

L’amendement COM-13 est retiré.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’amendement COM-111 tend à avancer de 2050 à 2035 l’objectif de rénovation de l’ensemble du parc immobilier selon les normes BBC ou assimilées. Cet objectif est très ambitieux puisqu’il suppose de rénover, en seulement quinze ans, la totalité

du parc immobilier. Par ailleurs, la référence à 2035, plutôt qu'à 2050, paraît incohérente au regard d'autres obligations : d'une part, elle ne correspondrait plus à l'année d'atteinte de la neutralité carbone ; d'autre part, selon la directive du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments, « la stratégie de long terme » et la « feuille de route » que la France doit mettre en place en matière de rénovation énergétique ont pour objectif final 2050. Avis défavorable

M. Xavier Iacovelli. – Les passoires énergétiques sont un fléau et génèrent pour les ménages des charges importantes. C'est pourquoi il faut se fixer des objectifs ambitieux.

L'amendement COM-111 n'est pas adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-19 rectifié a pour finalité d'étendre l'objectif visant à « développer et augmenter la production d'hydroélectricité » aux aménagements utilisant l'énergie marémotrice sur le domaine public maritime. Cette précision ne paraît pas utile. En effet, l'énergie marémotrice est bien incluse dans le champ de l'hydroélectricité au sens de la PPE.

Pour preuve, le projet de décret relatif à cette programmation fixe, à son article 3, des objectifs de puissance installée pour l'hydroélectricité, « dont l'énergie marémotrice ». Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Decool. – Il est retiré.

L'amendement COM-19 rectifié est retiré.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-6 rectifié *bis* vise à inscrire, parmi les objectifs de la politique énergétique, la nécessité de porter la part de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone à 30 % de la consommation totale d'hydrogène « à l'horizon 2030 ».

La projection sur laquelle il se fonde ne figure explicitement ni dans le plan de déploiement d'hydrogène, présenté le 1^{er} juillet 2018, ni dans le projet de PPE, en cours de révision.

En l'absence de projection fiable, il convient donc de ne pas inscrire dans le code de l'énergie une proportion dont on ne sait pas si elle pourra être atteinte, *a fortiori* pour une filière aussi jeune que celle de l'hydrogène.

Je vous suggère que nous interroguions la filière d'ici à la séance publique pour essayer de proposer un projet d'amendement plus solide. Avis défavorable

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je suis tentée de soutenir cet amendement, quitte à modifier le taux avant l'examen en séance publique. La France tarde à basculer vers l'hydrogène, alors que c'est une filière d'avenir. Sans volontarisme, nous allons être supplantés par les Américains ou d'autres.

Mme Sylviane Noël. – Je le retire.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il sera redéposé en séance publique, le temps de procéder aux ajustements nécessaires.

L'amendement COM-6 rectifié bis est retiré.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-124 tend à simplifier, tout en conservant leur principe, les trois feuilles de route introduites en tant qu'annexes à la PPE par l'Assemblée nationale.

Ces feuilles de route portent respectivement sur la rénovation énergétique des bâtiments, la consommation énergétique nocturne et la sobriété énergétique du numérique.

La première serait confortée, dans la mesure où la notion de « feuille de route » en matière de rénovation énergétique existe en droit européen. Pour ce faire, l'amendement tend à élargir ce document à l'évaluation de l'atteinte de l'objectif de rénovation des bâtiments en fonction des normes BBC, qui ne figurait pas dans le texte initial. Pour ce qui concerne les deux autres thématiques, elles auraient vocation à figurer dans le volet existant de la PPE portant sur l'amélioration de l'efficacité énergétique et la réduction de la consommation d'énergie primaire, qui devrait dorénavant « identifier les usages » pour lesquels cette amélioration et cette réduction sont une priorité. De surcroît, davantage de thématiques pourraient être abordées dans ce document que les seuls enjeux de la consommation énergétique nocturne ou celle liée aux nouvelles technologies. Les modifications ainsi introduites sont applicables aux PPE publiées après 2022.

L'amendement COM-124 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-100 rectifié *bis* a pour objet d'annexer à la PPE une stratégie portant sur le développement des projets d'énergie renouvelable par les citoyens et les collectivités territoriales.

Selon les auteurs, il s'agit de contribuer à la mise en œuvre des communautés d'énergie renouvelables (CER) et des communautés énergétiques citoyennes (CEC), découlant du droit européen.

L'autoconsommation, en général, et les CER et CEC en particulier, ne sont pas sans poser question au regard de leur incidence sur notre modèle de péréquation tarifaire, c'est-à-dire le principe de solidarité nationale qui permet de maintenir un coût identique pour la fourniture d'électricité sur l'ensemble du territoire.

Pour autant, il est parfaitement légitime d'associer les acteurs locaux à la mise en œuvre de notre politique énergétique.

C'est pourquoi je vous propose d'adopter un sous-amendement COM-240 reprenant le principe d'une stratégie annexée à la PPE avec une précision importante : les objectifs de développement définis par la stratégie ne devront pas mettre à mal le financement des réseaux et la solidarité entre les territoires.

M. Roland Courteau. – Je suis d'accord avec le sous-amendement.

Le sous-amendement COM-240 est adopté. L'amendement COM-100 rectifié bis, ainsi sous-amendé, est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-219 a pour objet de compléter la PPE par une « feuille de route relative au démantèlement des réacteurs nucléaires », enjeu de premier ordre.

L'objectif de réduction à 50 % de la part du nucléaire dans la production d'électricité d'ici à 2035, tel que le prévoit l'article 1^{er} du projet de loi, va conduire à la fermeture de quatorze réacteurs sur cette période, dont les deux de la centrale de Fessenheim.

Il est impératif que l'État mette en place une stratégie pour anticiper et contenir les effets économiques et sociaux liés au démantèlement de ces réacteurs : ce sont en effet entre 35 000 et 72 000 suppressions d'emploi qui sont à prévoir dans le secteur du nucléaire dans cet intervalle, selon les éléments communiqués par le Gouvernement.

Je vous propose donc d'adopter cet amendement, ainsi qu'un sous-amendement COM-242 de nature purement rédactionnelle.

Mme Pascale Bories. – Je suis d'accord avec le sous-amendement.

Le sous-amendement COM-242 est adopté. L'amendement COM-219, ainsi sous-amendé, est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-50 a pour objet d'ajouter à la PPE une annexe portant sur la cogénération bois à haut-rendement. Or la création d'une annexe dédiée alourdirait le contenu de la PPE.

Par ailleurs, cet amendement est pour partie satisfait par trois de mes amendements : d'une part, les amendements COM-117 et COM-118 inscrivent la « valorisation de la biomasse à des fins énergétiques » et la « production simultanée de chaleur et d'électricité » parmi les objectifs généraux de la politique énergétique ; d'autre part, l'amendement COM-135 prévoit que les énergies renouvelables soient quantifiées dans le cadre de l'un des volets de la PPE. Avis défavorable

L'amendement COM-50 n'est pas adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} bis A (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-108 rectifié *bis* tend à créer une loi de programmation en matière d'énergie qui se substituerait à la PPE applicable à la France métropolitaine continentale ainsi qu'aux PPE distinctes, prévues pour la Corse et certaines collectivités d'outre-mer.

Le dispositif proposé est redondant avec la loi quinquennale, créée par l'article 1^{er} bis A du projet de loi. Au demeurant, il est moins ambitieux que ce texte, dont le champ s'étend également à la politique climatique.

En outre, tel qu'il est rédigé, l'amendement conduit le législateur à se prononcer non seulement sur les priorités d'action, mais aussi le contenu même de sept volets très techniques.

Enfin, cet amendement nie la spécificité de la Corse et des collectivités d'outre-mer en supprimant l'existence des huit PPE distinctes et en retirant d'ailleurs une compétence à certaines collectivités pour lesquelles la PPE est intégrée au schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE).

Plutôt que de créer une nouvelle loi, il est donc préférable de consolider la loi quinquennale. Avis défavorable.

M. Roland Courteau. – Notre intention est de rétablir la primauté de la loi sur le règlement. Les orientations pluriannuelles de la politique énergétique doivent être définies par une loi de programmation. Les parlementaires ne doivent pas se contenter de vérifier que les trains arrivent à l'heure ; ils doivent pouvoir les aiguiller sur d'autres voies...

Mme Sophie Primas, présidente. – Votre amendement est satisfait par un amendement du rapporteur.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Monsieur le président du Conseil supérieur de l'énergie, votre amendement est en effet satisfait par un amendement de la commission. La technique relève en effet du Conseil supérieur, tandis qu'il revient au Parlement de définir la stratégie.

M. Roland Courteau. – Alors je le retire.

L'amendement COM-108 rectifié bis est retiré.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-125 tend à consolider la loi quinquennale en matière d'énergie introduite à l'Assemblée nationale. Celle-ci sera inscrite en préambule du code de l'énergie. En outre, une meilleure articulation entre cette loi et les autres outils de planification existants ou à venir sera promue, selon le principe suivant : la loi déterminera les objectifs et fixera les priorités d'action et ces autres documents, compatibles avec elles, en définiront les modalités d'action.

Plusieurs documents de pilotage notifiés à la Commission européenne devront également être compatibles avec cette loi. Plus encore, l'amendement tend à fixer un calendrier cohérent, et prévoit que, si un débat public devait être organisé, il se tiendra après la publication de la loi.

Enfin, les objectifs déterminés par celle-ci feront l'objet d'un état évaluatif dans le cadre du rapport sur le financement de la transition écologique devant être remis par le Gouvernement en annexe au projet de loi de finances initiale de l'année.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je m’attends à une opposition du Gouvernement.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Il est indiqué dans cet amendement que lorsqu’un plan ou un programme de niveau national fait l’objet d’un débat public devant la Commission nationale du débat public, celui-ci se tient après la publication de la loi prévue. Faut-il considérer que l’intervention des citoyens est postérieure à celle du Parlement ?

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’objectif est que le Parlement retrouve toute sa place. La loi prévue est quinquennale, et cinq ans, ce n’est pas suffisant pour définir une stratégie. L’idée, ce pourrait être d’enrichir la loi de programmation suivante d’un débat public, qui n’aurait pas de sens s’il devait se tenir avant le débat parlementaire.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Un citoyen ordinaire qui lirait ce passage pourrait penser que le Parlement décidera avant toute consultation du public. Peut-être conviendrait-il de préciser dans l’exposé des motifs que les citoyens seront consultés très en amont du débat parlementaire fixant les futures orientations.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous trouverons un moyen.

L’amendement COM-125 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’amendement COM-85 vise à préciser que la loi quinquennale doit déterminer les priorités d’action en matière énergétique et climatique, dans le respect de l’objectif de neutralité carbone ainsi que des engagements internationaux et européens de la France.

Cette mention n’apparaît pas utile : d’une part, la loi devra nécessairement respecter les engagements internationaux et européens de la France en vertu du principe de la hiérarchie des normes ; d’autre part, en ce qui concerne l’objectif de neutralité carbone, on ne peut pas interdire à une loi prochaine de le modifier puisqu’il est de niveau législatif. Au demeurant, empêcher le législateur de modifier l’objectif de neutralité carbone reviendrait à le priver de la possibilité de fixer un objectif plus ambitieux à l’avenir. Avis défavorable.

L’amendement COM-85 n’est pas adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’amendement COM-126 a pour objet de supprimer la notion d’« objectifs intermédiaires » de réduction des émissions de GES devant être fixés par la loi quinquennale. Cette loi a vocation à déterminer l’ensemble de ces objectifs, le législateur ne pouvant se lier lui-même. Par ailleurs, comme je viens de l’indiquer, priver la possibilité pour le législateur de fixer des objectifs généraux en matière de réduction des émissions de GES reviendrait à le priver de la possibilité de réviser à la hausse l’objectif de neutralité carbone.

L’amendement COM-126 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’amendement COM-127 vise à supprimer la référence à l’« empreinte carbone de la France » dans la loi quinquennale dans un souci de cohérence avec l’article 1^{er} *sexies*, qui prévoit déjà qu’elle soit déterminée par voie réglementaire dans le cadre de la stratégie bas-carbone.

L’amendement COM-127 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’amendement COM-128 vise à apporter des précisions rédactionnelles aux objectifs devant être fixés par la loi quinquennale.

L’amendement COM-128 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’amendement COM-129 vise à supprimer la répartition des objectifs de consommation d’énergie par secteur d’activité dans la loi quinquennale, dans un souci de cohérence avec un autre de mes amendements visant à identifier les usages pour lesquels une amélioration de l’efficacité énergétique et une réduction de la consommation d’énergie sont une priorité dans le cadre d’un volet existant de la PPE.

L’amendement COM-129 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les certificats d’économies d’énergie (CEE) constituent le premier instrument de la politique de maîtrise de la demande d’énergie en termes financiers. Or, malgré leur impact sur la rénovation énergétique et sur les factures, le Parlement demeure très largement exclu d’un dispositif dont les volumes d’obligations à réaliser au cours de chaque période sont fixés par décret. Les CEE présentent tous les effets d’une taxe ou d’une quasi-taxe affectée, mais sans la transparence et sans le contrôle du Parlement qu’un tel mécanisme exige.

Aussi cet amendement COM-130 vise-t-il à ce que la loi quinquennale fixe, à compter de 2023, les volumes d’obligations d’économies à réaliser sur une période qu’il est par ailleurs proposé de porter à cinq ans, pour donner davantage de visibilité à tous les acteurs.

Enfin, par un autre amendement, il est prévu qu’une évaluation préalable à l’examen de la loi soit publiée par l’Ademe pour estimer le gisement d’économies d’énergie pouvant être atteint à un coût raisonnable.

Il faut permettre aux entreprises et aux citoyens d’y voir clair.

M. Roland Courteau. – C’est le rôle du Parlement.

L’amendement COM-130 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les amendements identiques COM-131 et COM-220 tendent à intégrer dans le champ de la loi quinquennale un objectif relatif aux carburants issus d’énergies renouvelables, le droit existant prévoyant déjà un tel objectif qu’il est opportun de viser.

Les amendements COM-131 et COM-220 sont adoptés. L'amendement COM-86 devient sans objet.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-132 a pour objet de compléter le champ des objectifs devant être fixés par la loi quinquennale par ceux qui portent sur la rénovation énergétique dans le secteur du bâtiment.

Cette précision s'inscrit dans le cadre juridique existant, puisque l'article L. 100-4 du code de l'énergie rassemble des objectifs en matière de consommation finale d'énergie notamment dans le secteur du bâtiment, et de rénovation du parc immobilier selon les normes BBC ou assimilées.

En outre, cette modification est cohérente avec l'article 1^{er} du projet de loi, qui institue une « feuille de route de la rénovation énergétique des bâtiments » en annexe de la PPE

L'amendement COM-132 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-133 a pour objet de faire figurer, parmi les objectifs devant être fixés par la loi quinquennale, ceux qui visent l'atteinte de l'autonomie énergétique dans les départements d'outre-mer. La rédaction utilisée reprend celle de l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

L'amendement COM-133 est adopté.

L'article 1^{er} bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} bis B (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-134 a pour objet de mieux encadrer le budget carbone relatif au transport international introduit à l'Assemblée nationale. Il est en effet nécessaire de préciser ce que recouvre le champ du « transport international ». L'enjeu est bien de mesurer les émissions de GES liées aux liaisons internationales au départ ou à destination de la France et qui ne sont pas incluses dans le périmètre dit « de Kyoto ». Aussi la précision rédactionnelle apportée par le présent amendement est-elle tout à fait nécessaire.

En faisant référence aux budgets carbone, elle concourt en outre à l'articulation générale des différentes composantes de la « comptabilité carbone ».

Les modifications ainsi introduites s'appliquent aux stratégies bas-carbone publiées après 2022.

L'amendement COM-134 est adopté et l'article 1^{er} bis B est ainsi rédigé.

Article 1^{er} bis (nouveau)

L'article 1^{er} bis est adopté sans modification.

Article 1^{er} ter (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-135 a pour objet de renforcer le dispositif de quantification des gisements d'énergies renouvelables, tout en simplifiant ses modalités de mise en œuvre. Plutôt que d'alourdir la PPE d'un volet supplémentaire sur cette thématique, cette quantification serait effectuée dans le cadre du volet existant de la PPE portant sur l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération.

En outre, elle devra être réalisée par filière et par zone géographique.

Les modifications ainsi introduites s'appliquent aux programmations pluriannuelles de l'énergie publiées après 2022.

L'amendement COM-135 est adopté et l'article 1^{er} ter est ainsi rédigé.

Article 1^{er} quater (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'article 1^{er} quater prévoit notamment la publication du plan stratégique d'EDF. L'amendement COM-136 précise que ce plan devra être publié à l'exclusion des données industrielles et commerciales sensibles qu'il comporte. Il renforce par ailleurs l'effectivité de cette obligation d'information en ajoutant un délai de deux mois pour cette publication après approbation par l'autorité administrative de la compatibilité du plan avec les objectifs de la PPE.

L'amendement COM-136 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les amendements identiques COM-137 et COM-221 visent à intégrer au plan stratégique d'EDF la question des dispositifs d'accompagnement que l'entreprise met en place, le cas échéant, pour les salariés concernés par la fermeture de centrales du fait des décisions de l'État, qu'il s'agisse des centrales nucléaires ou des centrales au charbon.

Les amendements COM-137 et COM-221 sont adoptés.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-20 rectifié demande à EDF, « en lien avec le Gouvernement », d'évaluer les conséquences des fermetures de centrales nucléaires sur les sous-traitants. Or, s'il n'est pas illégitime de demander à EDF, à titre d'information, la façon dont elle entend gérer les conséquences de ces fermetures en interne, je vois mal comment on pourrait lui demander d'aller au-delà. Cette évaluation relève clairement de l'État ; c'est donc à lui d'accompagner les territoires et les sous-traitants concernés par ces fermetures. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Decool. – Même si la décision appartient à l'État, je maintiens mon amendement.

L'amendement COM-20 rectifié n'est pas adopté.

L'article 1^{er} quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} quinquies (nouveau) (délégué)

Mme Sophie Primas, présidente. – L'article 1^{er} quinquies a été délégué à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Je vous propose de confirmer la position de nos collègues.

L'amendement COM-222 est adopté.

L'article 1^{er} quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} sexies (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-138 vise à assouplir et à sécuriser le dispositif d'« empreinte carbone de la France » introduit à l'Assemblée nationale. Il précise le caractère indicatif de cet outil, tout comme l'est d'ailleurs le budget carbone relatif au transport international adopté par l'Assemblée nationale.

En effet, la méthodologie de l'empreinte carbone est encore trop peu consolidée pour envisager de maintenir le dispositif tel quel. En effet, faute de précision sur sa nature indicative, l'empreinte carbone pourrait produire des effets juridiques non anticipés, puisque la stratégie nationale bas-carbone à laquelle elle serait rattachée :

- d'une part, est prise en compte dans les documents de planification et de programmation qui ont des incidences significatives sur les émissions de GES, ainsi que dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), qui s'articulent eux-mêmes avec les documents d'urbanisme ;

- d'autre part, détermine le niveau de soutien financier des projets publics.

L'amendement participe, en faisant référence aux budgets carbone, à ce que l'ensemble des indicateurs de la « comptabilité carbone » s'articulent harmonieusement.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Ceux qui détermineront avant tout le monde comment mesurer l'empreinte carbone seront en position de force au moment des négociations européennes. Si la France ne prend pas les devants, nous en subirons les conséquences. Dans toutes les négociations européennes auxquelles j'ai assisté, cela a été le cas en de pareilles circonstances. La loi des autres nous est rarement favorable. Il faut pouvoir définir cette empreinte carbone.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – C'est tout le sens de cet amendement.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – C'est le *timing* qui m'ennuie.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Le calcul de cette empreinte sera obligatoire.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Cet amendement assouplit le dispositif. Il est urgent que la France prenne les devants.

Mme Sophie Primas, présidente. – L'adoption de cet amendement n'empêchera pas la France de définir son empreinte carbone. En revanche, il permettra d'assouplir la déclinaison locale, notamment à travers les SradDET.

L'amendement COM-138 est adopté.

L'article 1^{er} sexies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} octies (nouveau) (délégué)

Mme Sophie Primas, présidente. – L'article 1^{er} octies a été délégué à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Je vous propose de confirmer la position de nos collègues.

L'amendement COM-53 n'est pas adopté.

Les amendements COM-239 et COM-223 sont adoptés.

L'article 1^{er} octies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 1^{er} octies (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les auteurs de l'amendement COM-77 rectifié demandent que le Gouvernement remette un rapport portant sur la réorganisation d'EDF, les contrats d'approvisionnement long terme des industries électro-intensives et l'évaluation du mécanisme de capacité. Ce sont des sujets certes importants et en lien avec la politique énergétique mais qui n'ont malheureusement pas de lien juridique, même indirect, avec les dispositions du texte initial, qui n'en abordait aucun. En conséquence, cet amendement est irrecevable au titre de l'article 45.

Mme Élisabeth Lamure. – Ces questions industrielles sont importantes. Connaîtra-t-il le même sort en séance publique ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Oui.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Je vous suggère alors de prendre la parole lors de la séance publique.

L'amendement COM-77 rectifié est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 2 (délégué)

Mme Sophie Primas, présidente. – Les articles 2 et 2 *bis* ont été délégués à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Je vous propose de confirmer la position de nos collègues.

L'amendement COM-7 rectifié bis n'est pas adopté.

Les amendements COM-224, COM-225, COM-226, COM-227, COM-228 et COM-229 sont adoptés.

L'amendement COM-54 n'est pas adopté.

Les amendements COM-230, COM-231, COM-232 et COM-233 sont adoptés.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 bis (nouveau) (délégué)

L'article 2 bis est adopté sans modification.

Article 3

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-71 rectifié vise à ce que la loi précise qu'un délai suffisant doit être fixé avant la fermeture des centrales au charbon pour assurer la transition industrielle et le bon accompagnement des salariés.

D'ores et déjà, le texte prévoit qu'une ordonnance devra paraître dans les six mois pour organiser l'accompagnement des salariés.

Sur la reconversion industrielle, le Gouvernement a indiqué début juin que les projets de territoire devraient être finalisés d'ici à la fin de l'année 2019, mais il est vrai qu'on manque toujours de précision sur leur contenu et, surtout, sur les financements qui y seront consacrés.

Sur ces deux sujets, l'enjeu est donc autant sinon plus une question de moyens que de délais, et sur ce point il nous faudra obtenir plus d'engagements de la part du Gouvernement.

J'ajoute que le fait de mentionner dans la loi un délai suffisant n'aurait pas véritablement de portée normative. Avis défavorable.

Le Gouvernement devra prendre des engagements en faveur les salariés, des sous-traitants et des territoires.

Mme Anne-Marie Bertrand. – Il est prévu de fermer la centrale de Gardanne, mais rien n'est prévu pour accompagner cette fermeture.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – J'ai évoqué hier avec notre collègue Sophie Joissains les points sur lesquels nous allions intervenir, à la fois pour tenir compte du statut des personnels et pour obtenir des engagements du Gouvernement.

L'amendement COM-71 rectifié n'est pas adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-139 vise à expliciter le fait que les mesures d'accompagnement spécifique des salariés concernés par la fermeture des quatre dernières centrales électriques au charbon seront mises en place par l'État.

La décision de fermer ces centrales étant une décision de l'État, l'accompagnement des salariés relève également de l'État et de la solidarité nationale.

M. Roland Courteau. – Nous sommes totalement d'accord.

Mme Sophie Primas, présidente. – Qui décide paie !

M. Fabien Gay. – *Quid* des emplois indirects ? À la centrale de Cordemais, outre les personnels sous statut, on compte de nombreux salariés sous statut privé. L'État s'occupera des salariés sous statut, mais qu'advient-il des autres, qui ne sont pas que des prestataires et qui peuvent être employés à l'année ?

M. Roland Courteau. – Les salariés des entreprises sous-traitantes ne sont pas du tout informés de l'évolution des choses et se sentent complètement abandonnés. Cela représente des centaines d'emplois.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – J'insiste sur la responsabilité de l'État à l'égard des salariés des centrales concernées, mais aussi des très nombreux sous-traitants. L'État, comme il le fait à Fessenheim, doit s'impliquer en faveur des sous-traitants et de leurs très nombreux salariés, dont les métiers sont parfois très spécifiques.

L'amendement COM-139 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les amendements identiques COM-140 et COM-72 rectifié *ter* prévoient qu'il devra être tenu compte, dans les mesures de reclassement des salariés concernés, du statut particulier de certains d'entre eux.

Je tiens cependant à préciser qu'il n'est pas question, bien sûr, d'imposer à des entreprises sous statut d'embaucher les salariés concernés, mais simplement de tenir compte de ce statut particulier dans les mesures de reclassement. Bien entendu, si aucune possibilité de reclassement au statut n'est possible, d'autres voies devront être envisagées.

*Les amendements COM-140 et COM-72 rectifié *ter* sont adoptés.*

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’amendement COM-73 rectifié *bis* demande au Gouvernement un rapport sur les modalités de financement de l’accompagnement spécifique des salariés. Il est déjà prévu que l’ordonnance les précise ; je ne vois donc guère l’intérêt d’un tel rapport : avis défavorable.

L’amendement COM-73 rectifié bis n’est pas adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’amendement COM-74 rectifié *ter* apporte des précisions sur les modalités de reclassement et de financement des mesures d’accompagnement, qui soit sont déjà prévues dans le texte s’agissant de la notion d’emploi durable, ou soit sont ajoutés par les amendements que je vous propose, pour ce qui concerne la prise en compte du statut et la mise en place par l’État de l’accompagnement spécifique. Ce point apparaît d’ailleurs plus précis que la notion de financement public citée par l’amendement, qui pourrait reposer sur les collectivités territoriales : l’État doit assumer les conséquences de sa décision. Avis défavorable.

L’amendement COM-74 rectifié ter n’est pas adopté.

L’article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l’article 3

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les quatre amendements suivants abordent la question du régime juridique de la production hydroélectrique dans la perspective de l’ouverture à la concurrence des concessions. C’est un sujet important mais que le texte initial n’abordait pas. Il doit donc être déclaré irrecevable au titre de l’article 45.

Je précise, concernant l’application de l’article 45 à l’hydroélectricité, que j’ai distingué, comme d’ailleurs cela a été fait à l’Assemblée, d’une part, les dispositions relatives au développement de la production hydroélectrique, qui contribuent à l’atteinte des objectifs de la loi et sont donc recevables et, d’autre part, les dispositions relatives au régime d’exploitation de l’énergie hydraulique, qui ne figuraient pas dans le texte initial et qui sont donc irrecevables.

Les amendements COM-10 rectifié bis, COM-43, COM-11 rectifié bis et COM-34 rectifié sont déclarés irrecevables au titre de l’article 45 de la Constitution.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’amendement COM-52 précise les conditions de recueil du consentement des consommateurs pour la transmission de leurs données de consommation aux collectivités territoriales compétentes en matière d’énergie. Il est satisfait par le droit existant qui prévoit, dans la partie réglementaire du code de l’énergie, que tout utilisateur des réseaux publics de transport ou de distribution peut autoriser un gestionnaire de réseau public à communiquer directement à un

tiers ou habilitier ce tiers à demander au gestionnaire de réseau les informations relatives à sa consommation. Avis défavorable.

L'amendement COM-52 est retiré.

Article 3 bis A (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Il apparaît nécessaire de s'assurer de la mise en œuvre effective et rapide du dispositif de l'afficheur déporté en optimisant son coût pour la collectivité, grâce notamment aux nouveaux outils numériques dont la diffusion s'est accrue, y compris parmi les consommateurs en situation de précarité énergétique, depuis la loi du 17 août 2015.

Mon amendement COM-141 adapte la mesure au profil des consommateurs concernés, optimise son rapport coût / bénéfice pour la collectivité et maintient le principe d'un financement par l'État.

L'amendement COM-141 est adopté.

L'article 3 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 bis B (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Tout en conservant la souplesse recherchée par l'article pour élargir le champ des opérations pouvant être financées par le Fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé), mon amendement COM-142 propose de mieux caractériser les opérations innovantes qui pourront bénéficier des aides : elles devront être en lien avec le réseau public et concourir à la transition énergétique.

L'amendement COM-142 est adopté.

L'article 3 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 bis C (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-143 encadre l'habilitation donnée au Gouvernement et la notion de bâtiment à consommation énergétique excessive, en précisant qu'elle doit être exprimée en énergie primaire et finale et que la zone climatique comme l'altitude doivent être prises en compte.

L'amendement COM-143 est adopté.

L'article 3 bis C est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 bis (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'article 3 bis complète le critère de décence des logements en fonction de leur performance énergétique par l'adoption d'un maximum chiffré de consommation en énergie finale. Cela constitue un apport significatif du projet de loi en faisant un lien précis entre décence et performance énergétique.

L'amendement COM-99 rectifié remplace cette disposition par un plafonnement général des loyers sur le fondement de la performance énergétique. Or, il ne paraît pas souhaitable d'abandonner cette avancée du projet de loi sur la décence des logements pour adopter une contrainte générale sur les loyers : avis défavorable.

M. Roland Courteau. – J'avais déposé un amendement identique lors du débat sur la proposition de loi visant à instaurer un droit effectif à l'accès à l'énergie et à lutter contre la précarité énergétique. Sur les huit millions de logements pouvant être qualifiés de passoires énergétiques, 400 000 consomment plus de 600 kilowattheures par mètre carré et par an. Il faut obliger leurs propriétaires à réaliser des travaux ; tous ne sont pas de condition modeste.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – En l'absence de contrainte, les propriétaires n'effectueront pas les travaux nécessaires et le pouvoir d'achat des locataires se trouvera obéré. Comment la puissance publique pourrait-elle rendre opérante une telle obligation ? Les incitations mises en œuvre depuis vingt ans sont insuffisantes. Il faut interroger le Gouvernement sur les mesures envisagées, mais ayons conscience que la lutte contre les passoires énergétiques coûtera à l'État.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Je préfère l'encouragement à la sanction. L'Assemblée nationale avait envisagé un séquestre jusqu'à 5 % du prix de la vente : nous devons trouver un équilibre. Les chiffres cités par Roland Courteau sont, hélas, exacts, mais je demeure confiant et optimiste s'agissant de l'efficacité des mesures d'encouragement.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous verrons dans le projet de loi de finances quelles sommes seront destinées à l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

M. Roland Courteau. – Ne nous trouvons-nous pas en situation d'urgence climatique ? Nous devons réaliser des économies d'énergie et réduire les émissions de GES. Agissons avant 2028 !

L'amendement COM-99 rectifié n'est pas adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les amendements COM-8 rectifié *bis* et COM-9 rectifié *bis* intègrent les zones climatiques dans la définition du seuil de performance énergétique d'un logement décent. Ils sont satisfaits par la modification apportée à l'article 3 *bis* C : avis défavorable.

Les amendements COM-8 rectifié bis et COM-9 rectifié bis ne sont pas adoptés.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-58, fixant le seuil maximal de performance énergétique d'un logement décent à 330 kilowattheures de consommation d'énergie primaire par mètre carré et par an, serait inapplicable, car il conduirait à faire sortir du parc locatif privé et social plusieurs millions de logements. Une démarche plus progressive semble préférable. Le Gouvernement estime que, du fait du futur décret, entre 200 000 et 400 000 logements d'ici 2023 pourraient être déclarés indécents, ce qui apparaît déjà ambitieux en termes de rénovation. Avis défavorable.

M. Roland Courteau. – Actuellement, le « décret décence » ne fixe pas de seuil de performance énergétique et se limite à des critères flous pour définir un logement décent.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Les mesures incitatives ne fonctionnent pas et ceux qui auraient davantage besoin des aides de l'Anah n'y ont pas recours. De nombreux propriétaires peu scrupuleux profitent de ménages aux revenus modestes en leur louant des passoires énergétiques.

L'amendement COM-58 n'est pas adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-144 ajoute le critère d'énergie primaire dans la définition d'un logement décent.

L'amendement COM-144 est adopté.

L'article 3 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 ter (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'article 3 *ter* subordonne, dans le parc privé, la révision des loyers en zone tendue et la possibilité de demander une contribution au locataire suite à des travaux de rénovation énergétique à l'atteinte de l'étiquette E de performance énergétique, soit moins de 331 kilowattheures par mètre carré et par an. Mon amendement COM-145 applique aux bailleurs les exceptions reconnues par l'article 3 *septies* dans le cadre de l'obligation d'atteindre une performance énergétique équivalente dans tous les bâtiments à usage d'habitation. En effet, que le propriétaire soit bailleur ou occupant, il sera confronté aux mêmes contraintes dans sa volonté de rénovation énergétique selon les caractéristiques de l'immeuble ou les difficultés rencontrées dans une copropriété.

M. Roland Courteau. – Une telle obligation ne doit pas peser sur le locataire !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Bailleurs et occupants ne doivent pas être confondus : le bailleur bénéficie de recettes. Quoi qu'il en soit, ce n'est pas au locataire de payer ! Le locataire paie déjà des charges !

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Lorsque des travaux sont réalisés, une telle contribution est déjà prévue. Il ne s'agit nullement d'instaurer une contribution supplémentaire, mais d'appliquer des exceptions identiques pour les propriétaires qu'ils soient bailleurs et occupants.

Mme Sophie Primas, présidente. – Absolument !

M. Roland Courteau. – L'objet de l'amendement n'apparaît pas suffisamment clair.

L'amendement COM-145 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – La date du 1^{er} janvier 2021 n'est pas cohérente avec le calendrier d'application définie par le Gouvernement : ce n'est qu'à partir de 2022 que s'appliqueront l'obligation d'un audit énergétique pour les logements classés F et G et l'information complète sur la dépense énergétique du logement et sur les aides à la rénovation ; la nouvelle norme en matière de décence sera effective en 2023. Il convient donc de rechercher un compromis réaliste tenant compte du fait que la réglementation actuelle est déjà exigeante et que les loyers pourront continuer d'évoluer selon l'indice de référence des loyers (IRL) et envisageant les objectifs et le calendrier du projet de loi au regard des capacités effectives de rénovation de logements. En conséquence, mon amendement COM-146 retient la date de 2024.

M. Roland Courteau. – Ce n'est pas possible ! Nous sommes en situation d'urgence climatique !

L'amendement COM-146 est adopté.

L'article 3 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 3 ter (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-217 étend aux logements sociaux les dispositions de l'article 3 *ter* conditionnant la demande d'une contribution du locataire à des travaux d'amélioration énergétique à l'atteinte de l'étiquette E. Il étend également les exceptions et la nouvelle date d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024. Pour mémoire, les logements classés F et G représentent respectivement 4 % et 1 % du parc social.

L'amendement COM-217 est adopté et devient article additionnel.

Article 3 quinquies (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-147 renforce l'information des consommateurs sur la performance énergétique d'un logement. Les consommations en énergie primaire et finale devront non seulement figurer dans le diagnostic de performance énergétique (DPE), mais également faire l'objet d'un classement selon une échelle de référence notée de A à G et représentée graphiquement sous la forme de l'étiquette énergie du DPE, lequel devra, en outre, mentionner, à compter du 1^{er} janvier 2022, le montant des dépenses d'énergie théoriques et, si le logement est occupé, réelles.

M. Roland Courteau. – Très bien !

L'amendement COM-147 est adopté.

L'article 3 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 septies (nouveau)

M. Daniel Gremillet. – Les amendements identiques COM-59 et COM-90 prévoient la définition de sanctions en cas de non-respect de la norme de 330 kilowattheures par mètre carré et par an par décret. L'article 3 septies organise une démarche progressive d'information, de pédagogie, de pression et d'obligation pour qu'à partir de 2028, la performance de 330 kilowattheures par mètre carré et par an représente la norme pour les logements. Je suis opposé au transfert au pouvoir réglementaire de la possibilité de prendre des sanctions, dont certaines pourraient relever du domaine de la loi. Avis défavorable.

Les amendements COM-59 et COM-90 ne sont pas adoptés.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'article 3 septies fixe une norme maximale de consommation énergétique des bâtiments à usage d'habitation applicable à partir du 1^{er} janvier 2028. Afin de faciliter sa mise en œuvre, il accroît les obligations d'information au profit des acquéreurs et des locataires en ajoutant au DPE le montant des dépenses théoriques d'énergie du logement. Mon amendement COM-148 complète l'information fournie en y ajoutant la dépense énergétique réelle du logement en euros.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Cela semble utopique, tant la consommation électrique varie en fonction de l'équipement du foyer.

L'amendement COM-148 est adopté.

L'article 3 septies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 octies (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'article 3 octies facilite le travail de l'Anah en lui donnant accès à des données de consommation énergétique des logements et aux informations détenues par les caisses d'allocations familiales (CAF). Mais sa rédaction apparaît incertaine. Mon amendement COM-149 la précise en mentionnant la transmission des DPE et des audits énergétiques à l'Anah et de ces derniers à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), ainsi que des données sur la situation personnelle des bénéficiaires potentiels à la Caisse centrale de la mutuelle sociale agricole (CCMSA) et l'obligation que cette transmission soit organisée par un décret pour garantir la protection des données.

L'amendement COM-148 est adopté.

L'article 3 octies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 nonies (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'article 9 nonies pallie le manque de données fiables en matière de consommation énergétique des logements et de rénovation thermique, indispensables au pilotage des politiques publiques puis à l'élaboration et à l'examen du projet de loi qui sera soumis au Parlement en 2023. La rédaction proposée par mon amendement COM-150 précise les informations requises.

L'amendement COM-150 est adopté.

L'article 3 nonies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 decies (nouveau)

L'article 3 decies est adopté sans modification.

Articles additionnels après l'article 3 decies (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-16 permet au titulaire d'une concession de stockage souterrain d'une substance relevant du régime légal des mines d'extraire cette substance en fin d'exploitation du site. Il s'agit de traiter le cas particulier du site de stockage de gaz naturel de Trois-Fontaines, appelé à fermer car n'entrant plus dans le périmètre des installations régulées fixé par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). La mesure présente un double intérêt : financer les coûts de démantèlement des installations par les recettes issues de l'extraction du gaz présent dans le stockage et, surtout, substituer à du gaz importé du gaz présent dans le sous-sol et moins émetteur de GES. J'y suis favorable, d'autant que le lien même indirect avec le texte peut être admis.

L'amendement COM-16 est adopté et devient article additionnel.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-69, qui oblige les fournisseurs de gaz à préciser la provenance de celui-ci aux consommateurs, ne présente pas de lien avec le projet de loi initial : il ne concourt pas à titre principal à la mise en œuvre des objectifs figurant l'article 1^{er}, pas plus qu'un lien ne peut être établi avec une autre disposition du texte déposé.

L'amendement COM-69 rectifié est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 3 undecies (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-75 rectifié supprime les obligations prévues en matière de bilan des émissions de GES (BEGES). L'article 3 *undecies* pose effectivement de réelles difficultés pour les entreprises et les collectivités territoriales, notamment le relèvement à 50 000 euros de l'amende dont ils pourraient être passibles en l'absence d'élaboration et de transmission de ce bilan. Cependant, plutôt que de supprimer l'article, il semble plus efficace de le modifier, comme je vous le proposerai. Avis défavorable.

Mme Élisabeth Lamure. – L'Assemblée nationale a introduit un article additionnel punitif pour les entreprises comme pour les collectivités territoriales, dont plusieurs se sont engagées en faveur de la réduction des émissions de GES.

M. Laurent Duplomb. – Il faut supprimer cet article ! Nos entreprises sont de moins en moins compétitives et nous ne cessons de les punir.

L'amendement COM-75 rectifié est adopté et l'article 3 undecies est supprimé.

Les amendements COM-151, COM-152 et COM-153 deviennent sans objet.

Article 3 duodecies (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-154 supprime les nouvelles obligations d'information applicables aux sociétés de gestion de portefeuille, aux investisseurs institutionnels, aux établissements de crédit et aux sociétés de financement.

En effet, il existe un doute sur le lien entre certaines dispositions de cet article et le projet de loi initial, ce qui entre en contrariété avec l'article 45 de la Constitution.

Par ailleurs, cet article fait référence à un règlement européen qui n'est pas encore entré en vigueur, et comprend des éléments de nature réglementaire.

L'amendement COM-154 est adopté et l'article 3 duodecies est supprimé.

Articles additionnels après l'article 3 duodecies (nouveau)

M. Daniel Gremillet. – Mon amendement COM-155 intègre le bilan carbone dans les critères d'éligibilité et de notation des dispositifs de soutien à la production d'électricité et de gaz renouvelables.

L'amendement COM-155 est adopté et devient article additionnel.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les amendements identiques COM-14 rectifié et COM-21 rectifié *bis* revoient les modalités de calcul de l'abattement sur le taux d'émission de dioxyde de carbone dont bénéficient les véhicules fonctionnant à l'E85 pour l'application du malus écologique. En fait, la bonne solution consisterait à appliquer cet abattement sur le taux d'émissions pris en compte pour l'éligibilité à la prime à la conversion, et c'est d'ailleurs l'engagement qu'a pris le ministre à l'Assemblée. Avis défavorable.

Les amendements COM-14 rectifié et COM-21 rectifié bis ne sont pas adoptés.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-33 rectifié *bis* demande un rapport sur l'opportunité d'un taux réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour les biocarburants produits à partir de graisses de flottation. Notre commission est, par principe, défavorable aux demandes de rapport.

L'amendement COM-33 rectifié bis n'est pas adopté.

Article 4

Mme Sophie Primas, présidente. – L'article 4 a été délégué à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Je vous propose de confirmer la position de nos collègues.

Les amendements COM-55, COM-114 rectifié et COM-115 rectifié ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-234 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 4

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-56 prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe la composition des commissions départementales d'aptitude aux fonctions des commissaires-enquêteurs. Dans la mesure où le texte initial ne comportait aucune disposition relative à l'enquête publique, mais seulement des mesures relatives à l'évaluation environnementale des projets, l'amendement n'a pas de lien même indirect avec le texte.

L'amendement COM-56 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 4 bis A (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-156 rebaptise le nouveau dispositif de soutien prévu pour financer des installations de production d'électricité utilisant des énergies renouvelables innovantes.

L'amendement COM-156 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-157 corrige une erreur de référence et explicite le fait que la rémunération pourra être modifiée au cours du contrat par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans les limites initialement prévues.

L'amendement COM-157 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-158 est adopté.

L'article 4 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4 bis (nouveau)

Mme Sophie Primas, présidente. – Les articles 4 bis, 4 ter et 4 quater ont été délégués à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Je vous propose de confirmer la position de nos collègues.

L'article 4 bis est adopté sans modification.

Article 4 ter (nouveau)

Les amendements COM-235 et COM-236 sont adoptés.

L'article 4 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4 quater (nouveau)

L'amendement COM-24 rectifié n'est pas adopté.

L'amendement COM-237 est adopté.

L'article 4 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-159 opère une coordination avec le principe d'une fixation par la loi des volumes d'économies d'énergie à réaliser par période de cinq ans, tel que nous l'avons ajouté à l'article 1^{er} bis A.

L'amendement COM-159 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-160 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-95 précise la nature des règles dont le respect devra être vérifié dans le cadre des contrôles préalables opérés sur les opérations d'économies d'énergie. La rédaction actuelle ne pose pas de difficulté d'interprétation : avis défavorable.

L'amendement COM-95 est retiré.

Les amendements rédactionnels COM-161 rectifié et COM-162 sont adoptés.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Il convient de prévoir que les pourcentages d'opérations contrôlées seront majorés lorsqu'elles donnent lieu à bonification du volume des certificats d'économies d'énergie (CEE) attribués. Tel est l'objet de mon amendement COM-163.

L'amendement COM-163 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-164 introduit à l'article 5 des dispositions figurant à l'article 5 *bis*.

L'amendement COM-164 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les acteurs des CEE auront désormais l'obligation de signaler tout manquement manifeste aux règles de qualification qu'ils constatent. Pour affermir le caractère obligatoire et la portée des signalements, mon amendement COM-165 prévoit que l'absence de signalement est passible de sanctions et que les organismes certificateurs seront tenus d'examiner sans délai tout manquement signalé et de mener, le cas échéant, des investigations complémentaires pouvant aboutir à la suspension ou au retrait de la certification.

L'amendement COM-165 est adopté.

Les amendements rédactionnels COM-166, COM-167 et COM-169 sont adoptés.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-96 applique aux vérifications supplémentaires les mêmes exigences que celles proposées par l'amendement COM-95. Avis défavorable.

L'amendement COM-96 est retiré.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-170 permet au ministre de prononcer des sanctions dans un cas particulier.

L'amendement COM-170 est adopté.

Les amendements rédactionnels COM-171 et COM-172 sont adoptés.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 5

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-68 prévoit une obligation de conventionnement des professionnels proposant des biens ou services éligibles aux CEE avec le service public de la performance énergétique de l'habitat ou, à défaut, avec l'établissement public de coopération intercommunal (EPCI). Je comprends la volonté, que je partage, de mieux contrôler les pratiques de certains professionnels. Le dispositif proposé pose cependant de nombreuses difficultés : en pratique, il existe très peu de plateformes territoriales de la rénovation énergétique et, à défaut, le texte renverrait la compétence aux EPCI du lieu de résidence. En outre, quel serait le contenu de la convention ? Quels engagements seraient pris et qui devrait les contrôler ? Il me semble que le dispositif de contrôle prévu à l'article 5 sera plus opérationnel, avec des obligations claires. Avis défavorable.

M. Roland Courteau. – Les professionnels qui contactent des particuliers pour des travaux doivent conventionner avec des structures de service public et informer les consommateurs de leur existence, afin qu'ils puissent s'assurer de la qualité des travaux proposés sur le fondement d'informations objectives.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les EPCI ne disposent cependant d'aucun rôle de contrôle.

M. Franck Montaugé. – Les plateformes territoriales de la rénovation énergétique constituent des dispositifs intéressants. L'amendement va dans le sens de l'intérêt des consommateurs.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Toutefois, trop peu d'EPCI se sont emparés de cette compétence.

L'amendement COM-68 n'est pas adopté.

Article 5 bis (nouveau)

L'amendement de conséquence COM-173 est adopté.

L'article 5 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-44 supprime l'article 6 autorisant le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour permettre l'application en droit interne du « paquet d'hiver », qui comprend quatre directives et trois règlements. Si le recours aux ordonnances ne constitue pas un procédé satisfaisant, la suppression de l'article ralentirait l'adoption des évolutions législatives qui doivent

intervenir en application de ces textes, ce qui exposerait la France à une procédure en manquement. Avis défavorable.

L'amendement COM-44 n'est pas adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-174 précise l'intitulé de l'un des règlements européens pour lequel le Gouvernement a demandé à être habilité à légiférer par ordonnance, dans le but de prendre les mesures rendues nécessaires par leur entrée en vigueur.

L'amendement COM-174 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6 bis A (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les amendements identiques COM-18, COM-28 rectifié, COM-41 rectifié *ter*, COM-67 et COM-84 suppriment la limitation au réseau basse tension de certaines opérations d'autoconsommation collective. Une telle évolution pose trois difficultés.

D'abord, elle est susceptible d'engendrer un changement d'échelle puisque l'on passerait de petites installations (utilisant le réseau basse tension) à des installations beaucoup plus puissantes (sur le réseau moyenne tension).

Ensuite, elle pourrait déstabiliser les modalités de gestion du réseau et de tarification de l'électricité : en effet, si elle n'est pas correctement encadrée, l'autoconsommation peut aboutir à une sorte de « communautarisme énergétique » susceptible de mettre à mal notre modèle de péréquation tarifaire qui constitue un principe de solidarité nationale, protecteur des territoires les plus isolés et des consommateurs les plus vulnérables ; c'est grâce à la péréquation tarifaire que nous n'avons pas de zones blanches pour la fourniture d'électricité... On ne peut pas en dire autant en matière de numérique !

Enfin, la modification proposée va au-delà des dispositions mêmes les plus favorables à l'autoconsommation envisagées par le législateur dans le cadre de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises. Avis défavorable.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je soutiens EDF, le service public de l'électricité et les tarifs solidaires. Pour autant, l'autoconsommation demeure très limitée en France par rapport aux pays qui ont développé des réseaux solidaires. Son faible niveau ne menace donc pas le principe d'égalité tarifaire.

M. Franck Montaugé. – Il ne s'agit pas ici de haute tension, mais de moyenne tension, contrairement à ce qu'indique l'objet de l'amendement

*Les amendements COM-18, COM-28 rectifié, COM-41 rectifié *ter*, COM-67 et COM-84 ne sont pas adoptés.*

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-175 encadre et sécurise les opérations d’autoconsommation collectives en les qualifiant explicitement d’étendues et en prévoyant que les critères qui s’y appliquent seront fixés par arrêté du ministre après avis conforme de la CRE.

L’amendement COM-175 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-176 met en conformité le dispositif avec les modalités de tarification prévues en matière d’autoconsommation par le paquet d’hiver. Il prévoit que les tarifs spécifiques d’utilisation des réseaux publics de distribution d’électricité (Turpe) établis par la CRE s’appliquent de manière identique à toutes les formes d’autoconsommation, sans prévoir de tarifs propres aux communautés d’énergie renouvelable.

L’amendement COM-176 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-177 encadre l’autoconsommation selon les possibilités offertes par le paquet d’hiver. Il transpose en droit français la possibilité d’établir des tarifs pour l’électricité renouvelable produite et autoconsommée, sous certaines hypothèses limitativement énumérées

L’amendement COM-177 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Le droit européen dispose que, lorsqu’une entreprise se livre à l’autoconsommation, cette participation ne peut constituer son activité commerciale et professionnelle principale. Mon amendement COM-178 transpose cette condition en droit français.

L’amendement COM-178 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les amendements identiques COM-40 rectifié *quater* et COM-83 suppriment l’interdiction faite aux communautés d’énergie renouvelable de détenir ou d’exploiter un réseau de distribution. Or, l’article 22 de la directive du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l’utilisation de l’énergie produite à partir de sources renouvelables n’oblige pas les États membres à reconnaître, parmi les missions de ces communautés, la détention ou l’exploitation du réseau. Dès lors, l’interdiction qui est faite à ces communautés d’être propriétaires du réseau n’est pas contraire au droit européen. Avis défavorable.

Les amendements COM-40 rectifié quater et COM-83 ne sont pas adoptés.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-179 élargit l’interdiction d’être propriétaire et d’exploiter le réseau aux communautés énergétiques citoyennes prévues par le droit européen.

L’amendement COM-179 est adopté.

L’article 6 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6 bis B (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-57 rectifié, relatif à l'augmentation de puissance des installations hydroélectriques concédées, reprend le dispositif déjà introduit à l'article 6 bis B, mais sans les précisions et les simplifications que je vous propose avec mon amendement COM-180. Avis défavorable.

Mon amendement COM-180 explicite le fait que l'augmentation de puissance faisant l'objet d'une simple déclaration ne pourra être réalisée qu'après acceptation par l'autorité administrative, supprime une référence redondante au code de la commande publique et corrige une contradiction. Il apporte, en outre, deux simplifications supplémentaires en prévoyant que l'absence de réponse de l'administration dans un délai de trois mois vaudra acceptation et en supprimant le renvoi inutile à un décret en Conseil d'État dont l'absence, s'il était prévu, rendrait le texte inapplicables.

M. Roland Courteau. – Je reconnais que l'amendement COM-180 est meilleur.

L'amendement COM-57 rectifié est retiré.

L'amendement COM-180 est adopté.

L'article 6 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 6 bis B (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-26 rectifié bis inscrit dans la loi le principe de l'établissement de règles facilitant le renouvellement des parcs de production d'énergies renouvelables. Il s'agit effectivement d'un enjeu majeur à l'heure où les premiers parcs construits arrivent en fin de vie. Le renouvellement des parcs permet de maintenir, voire d'augmenter, les capacités déjà installées tout en posant moins de difficulté en termes d'acceptabilité, puisqu'un parc existe déjà.

En réalité, le cadre législatif et réglementaire permet déjà de modifier et de renouveler les parcs, bien que se posent des questions sur l'application de ces dispositions, en particulier sur l'appréciation du caractère substantiel des modifications qui conditionne la nécessité d'une nouvelle autorisation. Ce point avait été identifié par le groupe de travail sur l'éolien et le Gouvernement a publié une instruction en juillet 2018 pour clarifier les règles en la matière. On pourrait imaginer le même type d'instructions pour les autres filières. En tous les cas, si précisions il devait y avoir, elles relèveraient du niveau de la circulaire. Avis défavorable.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Depuis des années, les maires s'opposent, pour des raisons incompréhensibles, à l'installation de panneaux solaires.

L'amendement COM-26 rectifié bis est retiré.

Article 6 bis (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'article 6 *bis* autorise la construction de panneaux solaires aux abords des autoroutes et routes express, actuellement interdites à toute construction sauf bâtiment agricole et service public routier. Or les abords des routes, dans les zones non urbanisées, sont très fréquemment occupés par des surfaces agricoles. Je suis favorable à l'idée de développer le photovoltaïque, mais pas au détriment de la surface agricole utile, afin d'éviter de contribuer à l'artificialisation des sols. Je rappelle que la France perd tous les sept ans l'équivalent d'un département en termes de surface agricole utilisée. Mon amendement COM-181 précise que les infrastructures de production d'énergie solaire ne pourront déroger à l'interdiction de construction aux abords des routes que lorsqu'elles seront installées dans un délaissé routier ou sur une aire de repos, de service ou de stationnement.

L'amendement COM-181 est adopté.

L'article 6 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6 ter (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Un permis de construire ne peut s'opposer à l'installation de dispositifs d'énergie renouvelables lorsqu'ils alimentent l'autoconsommation des occupants de l'immeuble équipé. Or l'article 6 *ter* prévoit qu'il ne peut désormais plus s'opposer non plus à l'installation de tels dispositifs même s'ils excèdent les besoins de l'autoconsommation. Ce faisant, il ouvre la possibilité aux producteurs d'énergie renouvelable d'équiper massivement les immeubles, afin de produire de l'électricité ensuite revendue sur le marché, sans que le maire n'ait la possibilité de s'y opposer. Cet article prévoit également qu'un permis de construire ne peut plus s'opposer à ces dispositifs, y compris lorsqu'ils sont installés sur une ombrière de parking. Retirer le pouvoir d'encadrement aux maires risque d'entraîner une installation désordonnée et massive, sans cohérence d'ensemble. Mon amendement COM-182 conserve la possibilité, pour un permis de construire, de s'opposer à l'installation de dispositifs d'énergie renouvelable.

M. Laurent Duplomb. – Très bien !

L'amendement COM-182 est adopté.

L'article 6 ter (nouveau) est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6 quater A (nouveau)

L'article 6 quater A est adopté sans modification.

Article 6 quater (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Cet article oblige certaines nouvelles constructions, comme des locaux industriels ou artisanaux de plus de 1 000 mètres carrés, à intégrer sur 30 % de leur toiture des dispositifs énergétiques, comme des panneaux solaires, par exemple. Le seuil de 30 % est très proche de ce qui se pratique déjà, pour les grandes surfaces par exemple. Toutefois, cet article peut être amélioré : le ratio de 30 % est calculé à partir de l’emprise au sol de la construction et des places de parkings, lorsqu’elles sont prévues par le projet. Or les aires de parking disposent souvent d’ombrières photovoltaïques. Mon amendement COM-183 a pour objet de ne pas les compter deux fois.

L’amendement COM-183 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’amendement COM-91 conditionne le respect de la règle des 30 % de toiture devant accueillir des panneaux solaires au fait que le réseau d’énergie soit en mesure d’absorber l’énergie injectée. Cette problématique de la capacité du réseau est facilement surmontable et ne nécessite donc pas de créer une énième dérogation. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Decool. – Je le retire.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-184 prévoit la possibilité de déroger à l’obligation de 30 % de toiture énergétique dans le cas, par exemple, où elle représenterait une charge économiquement inacceptable pour l’équilibre du projet. Or une rédaction plus pertinente de cette dérogation a été adoptée en commission à l’Assemblée nationale, avant d’être modifiée en séance publique. Cette rédaction est plus sûre d’un point de vue juridique que celle adoptée en séance publique, puisqu’elle existe déjà dans le droit actuel, en matière d’installations classées pour la protection de l’environnement, à l’inverse de la nouvelle rédaction retenue. Cet amendement rétablit la rédaction retenue par la commission des affaires économiques de l’Assemblée nationale.

L’amendement COM-184 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’amendement COM-93 exonère les opérations de démolition puis reconstruction de l’obligation d’intégrer des dispositifs énergétiques à hauteur de 30 % de la toiture. Certes, ce genre d’opérations ne consomme par définition que peu de nouveau foncier, ce qui est préférable à l’artificialisation des sols. Mais il n’y a pas de raison de les exonérer et de créer deux poids et deux mesures : lorsque la décision de démolir est prise, rien n’empêche d’intégrer ces dispositifs énergétiques dans la toiture de la nouvelle construction. Avis défavorable.

L’amendement COM-93 n’est pas adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-92 octroie un délai de six mois aux installations classées pour la protection de l'environnement, après la parution de l'arrêté les concernant, pour se préparer à l'application du seuil de 30 % de toiture. C'est du bon sens : avis favorable.

L'amendement COM-92 est adopté.

L'article 6 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6 quinquies (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-185 prévoit qu'un maire pourra désormais déroger aux règles du PLU afin de permettre l'installation d'ombrières photovoltaïques sur les aires de parking. Donner plus de pouvoirs aux maires est une bonne chose, dès lors que la production d'énergie renouvelable diffère en matière paysagère ou technique selon le type d'énergie retenu. Le présent amendement vise donc à confier le soin aux règlements des PLU – donc aux maires – de définir le type d'énergie renouvelable souhaité dans ces secteurs.

M. Joël Labbé. – Donner du pouvoir aux maires, pourquoi pas, mais cela conditionne le volontarisme à leur vision des choses. En Allemagne, le photovoltaïque est intégré et fait partie du paysage. À force de restreindre, on n'avance pas !

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous donnons aux maires un pouvoir de dérogation, au contraire.

M. Joël Labbé. – Je signe des deux mains, alors !

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – C'est au maire de décider.

L'amendement COM-185 est adopté.

L'article 6 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 6 quinquies (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les amendements identiques COM-27 rectifié, COM-35 rectifié *ter*, COM-61 et COM-78 ont pour objet de ne conserver que la présence de monuments historiques ou architecturaux comme condition pour qu'un permis de construire s'oppose à l'installation de dispositifs de production d'énergie renouvelable. Ces amendements aboutiraient à l'effet exactement opposé à celui recherché. Le code de l'urbanisme dit que, malgré les règles du PLU, un permis de construire ne peut pas s'opposer à l'installation de dispositifs d'énergie renouvelable lorsqu'ils permettent l'autoconsommation des occupants de l'immeuble. Or ces amendements proposent que, malgré les règles de protection du

patrimoine historique, un permis ne puisse pas s'opposer à des dispositifs d'énergie renouvelable. Ce n'est sans doute pas leur but ! Avis défavorable.

Les amendements COM-27 rectifié, COM-35 rectifié ter, COM-61 et COM-78 ne sont pas adoptés.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les amendements COM-3 rectifié *quinquies* et COM-238 sont en discussion commune avec les amendements identiques COM-17 rectifié, COM-22 rectifié *bis*, COM-39 rectifié *quinquies*, COM-65 rectifié et COM-82 rectifié, ainsi qu'avec les amendements identiques COM-87 rectifié et COM-94 rectifié. Tous visent à permettre l'installation de panneaux photovoltaïques en zone littorale en dérogeant à la règle de continuité d'urbanisme. Je suis favorable à leur philosophie générale, à condition de préciser que la pose de panneaux solaires interviendra sur des sites dégradés, que leur taille maximale au sol sera fixée par décret, et que ces dispositions s'étendent à l'outre-mer. Seuls les deux premiers prévoient les garanties nécessaires. Avis défavorable aux sept autres.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Oui, mais qu'est-ce qu'un site dégradé, au juste ? Les sites protégés sont protégés, mais les sites dégradés, quels sont-ils ? Cela semble restreindre les possibilités...

M. Daniel Laurent. – Enfin, cet amendement va être accepté ! Voilà au moins trois fois que je le présente. Or il concerne tout notre littoral, ou nombre de sites dégradés ne sont pas utilisés alors qu'ils pourraient l'être. Nombre d'élus ont monté des projets totalisant une production considérable d'énergie, et ne peuvent les mettre en œuvre. Le ministre m'a dit qu'un amendement en ce sens avait été déposé à l'Assemblée, mais non soutenu, et qu'il serait favorable au mien. Quant aux sites dégradés, il peut s'agir, par exemple, d'anciennes carrières ou d'anciennes décharges d'ordures ménagères.

M. Joël Labbé. – Une ancienne décharge est un site dégradé, mais une carrière, non, car la loi oblige à y remettre de la terre végétale, qui peut servir d'accueil à la biodiversité.

M. Daniel Laurent. – L'un n'empêche pas l'autre, puisque les panneaux photovoltaïques ne nuisent pas à la terre.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Un décret viendra apporter les précisions nécessaires. Si les panneaux photovoltaïques constituent une atteinte environnementale, ils ne pourront pas être installés. Mais les auditions nous ont appris que la biodiversité demeurerait sous les panneaux solaires.

Mme Sophie Primas, présidente. – Et le caractère dégradé sera défini par décret.

Les amendements COM-3 rectifié quinquies et COM-238 sont adoptés. Les amendements COM-17 rectifié, COM-22 rectifié bis, COM-39 rectifié quinquies, COM-65 rectifié, COM-82 rectifié, COM-87 rectifié et COM-94 rectifié ne sont pas adoptés.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-5 rectifié *ter* et l'amendement COM-4 rectifié *ter* précisent que le développement des énergies renouvelables dans les zones couvertes par un plan de protection de l'atmosphère est favorisé. Cela revient à signer un chèque en blanc sans pouvoir contrôler le rythme ni la cohérence du déploiement de ces dispositifs. Or il est nécessaire de conserver un minimum d'encadrement, par exemple via les règles du PLU). Avis défavorable.

*Les amendements COM-5 rectifié *ter* et COM-4 rectifié *ter* ne sont pas adoptés.*

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les amendements identiques COM-79 rectifié, COM-36 rectifié *quater*, COM-37 rectifié *quater* et 80 rectifié qui traitent de la gestion des contrats d'obligation d'achat tombent sous le coup de l'article 45. Il s'agit de mesures d'organisation du marché de l'électricité qui ne se rapportent à aucune disposition du texte déposé ni ne concourent directement à l'atteinte de ses objectifs.

*Les amendements COM-79 rectifié, COM-36 rectifié *quater*, COM-37 rectifié *quater* et 80 rectifié sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.*

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Même avis sur les amendements COM-81 rectifié *bis* et COM-38 rectifié *quater*, pour les mêmes raisons.

*Les amendements COM-81 rectifié *bis* et COM-38 rectifié *quater* sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.*

Article 6 sexies (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-186 complète la liste des gaz pouvant avoir accès aux réseaux de gaz par la mention de l'hydrogène bas carbone.

L'amendement COM-186 est adopté.

L'article 6 sexies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6 septies (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement de suppression COM-42 s'oppose à la réforme proposée sur les garanties d'origine du biogaz. Il aurait aussi pour effet de supprimer la partie consacrée à l'investissement participatif... Je partage les inquiétudes de la filière et son incompréhension face à une réforme qui n'a été précédée d'aucune

concertation. Mais plutôt que de s'opposer frontalement à la réforme, ce qui ne nous permettrait pas d'influer sur son contenu, je vous propose un certain nombre d'amendements. Avis défavorable.

L'amendement COM-42 n'est pas adopté. L'amendement de coordination COM-187 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-188 institue un dispositif de garanties d'origine pour le biogaz non injecté dans les réseaux, pour lequel l'article 25 du projet de loi d'orientation des mobilités crée un mécanisme de complément de rémunération.

L'amendement COM-188 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Afin de permettre aux collectivités territoriales et à leurs groupements de favoriser les usages locaux du biogaz produit sur leur territoire, l'amendement COM-189 donne la possibilité aux collectivités territoriales d'avoir accès aux garanties d'origine de la production issue de leurs territoires.

L'amendement COM-189 est adopté. L'amendement rédactionnel COM-190 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-192 est en discussion commune avec l'amendement COM-113. Il clarifie l'application, pour le passé, de l'exonération de TICPE pour le biogaz utilisé en cogénération.

L'amendement COM-192 est adopté. L'amendement COM-113 devient sans objet.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-191 reporte l'entrée en vigueur de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi.

L'amendement COM-191 est adopté. L'article 6 septies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 6 septies (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-101 rectifié *bis* institue, dans le cadre d'une expérimentation d'une durée de quatre ans, un label relatif à la méthanisation verte. La création d'un nouveau label est inopportune, car un label « Qualiméthas » a été lancé le 14 janvier 2019 en présence de la secrétaire d'État Mme Wargon, qui doit conforter la démarche qualité des professionnels, notamment au regard de l'environnement. Avis défavorable.

M. Roland Courteau. – La méthanisation est une filière d’avenir. Il faut la développer, car elle est bonne pour l’environnement et pour l’aménagement du territoire. Toutefois, il y a eu des dérives, comme l’autorisation donnée à certaines entreprises de mobiliser leurs ressources vers la méthanisation plutôt que l’alimentation. D’où notre proposition.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Je partage vos inquiétudes.

L’amendement COM-101 n’est pas adopté.

Article 6 octies

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’article 6 octies prévoit qu’une ordonnance devra définir un cadre de soutien pour l’hydrogène produit à partir d’énergies renouvelables. Mon amendement COM-193 apporte une précision rédactionnelle. Comme beaucoup d’entre vous, j’aurais voulu faire davantage et étendre le soutien à l’hydrogène bas carbone mais l’article 40 nous en empêche, hélas.

L’amendement COM-193 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-194 raccourcit le délai de dépôt du projet de loi de ratification de six à trois mois.

M. Laurent Duplomb. – Très bien ! Puisqu’on veut des ordonnances, il faut aller vite !

L’amendement COM-194 est adopté.

L’article 6 octies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l’article 6 octies (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Le Gouvernement conditionne l’atteinte des objectifs de développement du biogaz fixés par la loi à des baisses de coût importantes. Il est essentiel d’intégrer à la réflexion la prise en compte de l’ensemble des externalités positives du biogaz. C’est l’objet de mon amendement COM-195.

L’amendement COM-195 est adopté, et devient article additionnel après l’article 6 octies.

Article 6 nonies (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-196 articule mieux les dispositions de l’article L. 342-1, qui définit ce que comprend le raccordement lorsque l’installation s’inscrit dans un S3REnR, avec celles de l’article L. 342-12, qui précise ce que doit payer le producteur.

L’amendement COM-196 est adopté.

L’article 6 nonies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel avant l'article 7

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-197 conforte la sécurité juridique des procédures engagées devant le comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS) de la CRE.

Il s'agit de préciser dans la loi que, lorsque le CoRDIS délibère en matière de sanction, le membre du comité chargé de l'instruction du dossier ne participe pas au délibéré, qu'une mise en demeure ait ou non été prononcée.

L'amendement COM-197 est adopté, et devient article additionnel avant l'article 7.

Article 7

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-198 complète les qualifications requises pour la désignation par le Président du Sénat d'un membre du collège de la CRE. Ce membre, actuellement choisi en raison de ses qualifications dans le domaine des « services publics locaux de l'énergie », le serait également au regard de l'« aménagement du territoire ».

De la sorte, les membres désignés par l'Assemblée nationale et le Sénat auraient chacun deux qualifications : la protection des consommateurs d'énergie et la lutte contre la précarité énergétique, pour le premier, les services publics locaux et l'aménagement du territoire, pour le second.

L'amendement COM-198 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-199 encadre l'ordonnance prévue pour permettre à la CRE de transiger dans le cadre des contentieux liés à la contribution au service public de l'électricité (CSPE).

En effet, ce dispositif ne doit pas seulement s'inscrire « dans le cadre tracé » par l'arrêt de la Cour de justice européenne de l'Union européenne du 25 juillet 2018 mais bien le respecter, faute de quoi les procédures engagées pourraient être contraires au droit européen.

L'amendement COM-199 est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 7

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Par cohérence avec les missions dévolues à la CRE en matière de calcul des charges de service public de l'électricité, il est parfaitement cohérent et souhaitable que la CRE donne son avis sur les décrets relatifs à ce calcul. C'est l'objet de l'amendement COM-103 rectifié *bis*. Avis favorable.

L'amendement COM-113 rectifié bis est adopté et devient article additionnel après l'article 7.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les amendements COM-48 rectifié *ter* et COM-49 rectifié *bis* sont irrecevables : il est question de la distance d'implantation des éoliennes par rapport aux habitations ou de la prise en compte d'enjeux patrimoniaux or, aucune de ces dimensions ne figurait parmi les dispositions du texte déposé.

Les amendements COM-48 rectifié ter et COM-49 rectifié bis sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-25 rectifié *bis* prend en compte l'aménagement du territoire national dans les appels d'offres pour l'électricité renouvelable. La question de la régionalisation des appels d'offres est débattue, par exemple pour éviter de concentrer le photovoltaïque dans le sud. Je pense toutefois que ce n'est pas la bonne solution, car cela conduirait nécessairement à augmenter les coûts de soutien : si l'on développe du solaire là où il y a moins de soleil, l'électricité produite coûtera forcément plus chère et les subventions devront compenser. De plus, on peut se demander si cette régionalisation n'aurait pas d'autres effets de bord et ne conduirait pas, finalement, à contraindre les collectivités dans le choix d'implantation des installations. Avis défavorable.

L'amendement COM-25 rectifié bis n'est pas adopté.

Article 7 bis (nouveau)

L'amendement COM-200, rédactionnel, est adopté.

L'article 7 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7 ter (nouveau)

L'article 7 ter est adopté sans modification.

Article 7 quater (nouveau)

L'amendement de précision juridique COM-201 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les amendements COM-102 rectifié et COM-202 sont identiques. Les dispositions en question ont été adoptées conformes dans le projet de loi d'orientation des mobilités en cours d'examen et peuvent donc être supprimées.

Les amendements COM-102 et COM-202 sont adoptés.

L'article 7 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 7 quater (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les amendements COM-30 rectifié bis, COM-31 rectifié bis et COM-32 rectifié bis traitent de l'approvisionnement en électricité des industries qui la consomment de façon hyper-intensive. C'est évidemment un enjeu majeur pour leur compétitivité. Mais malheureusement, le texte déposé ne comportait aucune disposition en la matière.

En revanche, nous pourrions examiner dans un instant un amendement poursuivant le même objectif mais passant par l'Arenh, et pour lequel un lien avec le texte déposé peut donc être établi.

Les amendements COM-30 rectifié bis, COM-31 rectifié bis et COM-32 rectifié bis sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article additionnel avant l'article 8

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement 106 rectifié anticipe la fin de l'Arenh en l'avançant du 31 décembre 2025 au 31 décembre 2019, c'est à dire demain. Nous sommes tous d'accord pour dire que l'Arenh, qui n'a pas totalement démérité, est aujourd'hui à bout de souffle. Nous n'avons cependant pas d'autre choix que de le maintenir, en tentant de corriger ses imperfections, tant qu'un nouveau cadre de régulation, qui est annoncé, n'est pas mis en place. Si l'on supprimait l'Arenh brutalement, fin 2019, sans solution de remplacement, nous serions confrontés à au moins deux difficultés majeures. D'une part, tous les clients des fournisseurs alternatifs ne pourraient plus bénéficier de la compétitivité du nucléaire historique, qu'ils ont pourtant financée, comme tous les Français. D'autre part, nous pourrions dire adieu aux tarifs réglementés ; ne pouvant plus être concurrencés par les fournisseurs alternatifs, ils seraient très rapidement jugé contraires au droit européen. Pour remplacer l'Arenh, il faudra plus que quelques mois, sachant que dans la réflexion interviendra aussi la question de la réorganisation d'EDF. Avis défavorable.

M. Roland Courteau. – Cette suppression est nécessaire, car l'Arenh subventionne des concurrents qui ne font aucun effort d'investissement et de production. Les grandes sociétés, qui sont dans une meilleure situation financière qu'EDF, n'ont pas besoin d'être biberonnées ! Il faut une réforme de l'Arenh qui protège à la fois le consommateur et EDF.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – La révision du prix doit permettre de gérer le mur financier devant lequel se trouve EDF. Le citoyen-consommateur qui bénéficie de l'Arenh est aussi celui qui a financé le parc nucléaire. Mieux vaut donc un couplage du tarif avec le plafond, plutôt que la suppression de l'Arenh.

L'amendement COMP-106 rectifié n'est pas adopté.

Article 8

L'amendement rédactionnel COM-203 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-45 supprime la possibilité introduite par le Gouvernement à l'Assemblée de relever à 150 TWh le plafond de l'Arenh. Même s'il s'agit d'une solution de court terme, ce relèvement évitera sans doute une prochaine hausse des tarifs réglementés. Avis défavorable.

L'amendement COM-45 n'est pas adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-105 rectifié supprime la possibilité de relever le plafond et de réviser le prix. Avis défavorable.

M. Roland Courteau. – Pour nous, la perspective de rehausser le plafond de l'Arenh est encore pire... Et, en passant par un amendement, le Gouvernement s'est dispensé de produire une étude d'impact. Je doute que la Commission européenne valide cette revalorisation.

Mme Sophie Primas, présidente. – Dans ce cas, pas de revalorisation du volume !

M. Roland Courteau. – Si la Commission européenne ne bouge pas, il n'y aura pas de déplafonnement.

L'amendement 105 rectifié n'est pas adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-29 rectifié traite de l'approvisionnement des industries hyper-électro-intensives, mais sous un angle particulier, consistant à leur réserver une part d'Arenh. Le lien juridique avec le texte déposé peut donc être admis. Sur le fond, je partage bien entendu la préoccupation des auteurs, mais la solution proposée n'est manifestement pas la bonne. Elle reviendrait à transférer aux industriels le bénéfice attendu pour le consommateur du relèvement du plafond. Pour concilier les deux objectifs, il faudrait alors augmenter d'autant le plafond mais, dans ce cas, c'est l'équilibre économique d'EDF qui serait menacé. Surtout, la conformité au droit européen serait loin d'être assurée. Avis défavorable.

L'amendement COM-29 rectifié n'est pas adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Avec mon amendement COM-204, il s'agit donc de conditionner le relèvement du plafond de l'Arenh à la révision concomitante de son prix. Le débat sera animé !

L'amendement COM-204 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8 bis (nouveau)

L'amendement de coordination COM-205 est adopté.

L'article 8 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-46 revient sur la suppression des tarifs réglementés du gaz, mais nous n'avons pas d'autre choix que de nous en mettre en conformité avec les décisions du Conseil d'État, et avec le droit européen. Avis défavorable.

L'amendement COM-46 n'est pas adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-206 réintroduit le principe de la publication par la CRE, chaque mois et à titre indicatif, d'un prix de référence moyen de la fourniture de gaz.

L'amendement COM-206 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-207 complète les dispositions permettant de retirer une autorisation de fourniture à un fournisseur de gaz inactif.

L'amendement COM-207 est adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-47 supprime cet article, qui limite le bénéfice des tarifs réglementés de l'électricité aux ménages et aux petits consommateurs non domestiques à compter du 1^{er} janvier 2021. Là encore, il faut nous mettre en conformité avec le droit européen, mais l'essentiel a été préservé puisque la France a obtenu la possibilité de maintenir des tarifs pour ces catégories de consommateurs avant un réexamen en 2025. Avis défavorable.

L'amendement COM-47 n'est pas adopté. L'amendement rédactionnel COM-208 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-209 complète les dispositions permettant de retirer une autorisation de fourniture à un fournisseur d'électricité inactif.

L'amendement COM-209 est adopté, ainsi que l'amendement de précision COM-210.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-211 prévoit que les fournisseurs historiques d'électricité devront communiquer les conditions contractuelles applicables à leurs clients non éligibles n'ayant pas basculé en offre de marché dans un délai analogue à celui prévu en gaz.

L'amendement COM-211 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – En l'état, le dispositif proposé par le Gouvernement ne dit rien de la façon dont les consommateurs non domestiques non éligibles aux tarifs pourront être identifiés par les fournisseurs. Mon amendement COM-212 prévoit donc que les conditions de collecte et de transmission aux fournisseurs seront précisées par le décret en Conseil d'État déjà prévu au présent article. Le dispositif apporte plusieurs précisions de nature à garantir le respect de la protection des données personnelles et des secrets fiscal et statistique.

L'amendement COM-212 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-213 propose que les fournisseurs transmettent au ministre dès le début de la période, chaque mois et non chaque trimestre, le nombre de leurs clients concernés.

L'amendement COM-213 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-214 aligne les conditions dans lesquelles les fournisseurs historiques d'électricité qui mèneraient des actions visant à promouvoir le maintien des contrats aux tarifs pour leurs clients non éligibles pourraient être sanctionnés dans les mêmes conditions que celles prévues à l'article 10 pour les fournisseurs historiques de gaz.

L'amendement COM-214 est adopté.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10 bis (nouveau)

L'article 10 bis est adopté sans modification.

Article 11

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement COM-215 étend au biogaz la disposition introduite à l'Assemblée nationale pour améliorer l'information des consommateurs sur les différents types d'offres vertes. Il renvoie à un décret le soin de préciser les modalités d'information, afin de ne pas préempter les conclusions des travaux menés actuellement par l'Ademe pour créer un label en matière d'offres vertes.

L'amendement COM-215 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – La publication de la marge moyenne des fournisseurs d'électricité et de gaz peut être utile pour rassurer le consommateur. Une telle publication sur un rythme trimestriel paraît toutefois disproportionnée au regard du travail demandé à la CRE et de l'objectif poursuivi, comme de la réalité de l'évolution des marchés et de l'attente des consommateurs. Aussi mon amendement COM-216 propose-t-il le principe d'une publication annuelle de cette marge moyenne.

L'amendement COM-216 est adopté.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

L'article 12 est adopté sans modification.

Article 13 (nouveau) (délégué)

Mme Sophie Primas, présidente. – L'article 13 a été délégué à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Je vous propose de confirmer la position de nos collègues.

L'amendement COM-51 n'est pas adopté.

L'article 13 est adopté sans modification.

Articles additionnels après l'article 13 (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les amendements COM-70 rectifié *quater*, COM-97 rectifié *ter* et COM-98 rectifié *ter* concernent les moulins. Sur ce sujet, je suis aussi animé que vous, mais ces amendements sont malheureusement irrecevables au titre de l'article 45 dès lors qu'ils traitent, à titre principal, d'enjeux liés à la continuité écologique des cours d'eau ou à la fiscalité applicable aux moulins que n'abordait pas le texte déposé. Mais je m'engage à travailler à une proposition de loi sur le sujet.

M. Laurent Duplomb. – Le rejet de ces trois amendements est inadmissible.

Mme Sophie Primas, présidente. – Ils ne sont pas rejetés, mais irrecevables.

M. Laurent Duplomb. – Comment parler de loi sur l'énergie si l'on ne peut parler de ce qui améliorerait notre production d'énergie renouvelable? Comme pour l'Agence française de la biodiversité, nous sommes en plein dogmatisme.

Les amendements COM-70 rectifié quater, COM-97 rectifié ter et COM-98 rectifié ter sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

La commission adopte le texte du projet de loi dans la rédaction issue de ses travaux.

Les avis de la commission sur les amendements de commission sont repris dans le tableau ci-après :

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme BORIES	218	Introduction d'un objectif visant à « <i>assurer la production d'une énergie décarbonée</i> »	Rejeté
M. GREMILLET, rapporteur	116	Introduction d'un objectif visant à « <i>impulser une politique de recherche et d'innovation qui favorise l'adaptation des secteurs d'activité à la transition énergétique</i> »	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	117	Valorisation énergétique de la biomasse et conciliation avec l'agriculture et la sylviculture	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	118	Introduction d'un objectif tendant à « <i>encourager la production simultanée de chaleur et d'électricité</i> »	Adopté
M. COURTEAU	107 rect.	Relèvement à une division « <i>par un facteur 8</i> » de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) en 2050.	Rejeté
M. COURTEAU	109 rect.	Relèvement à 57 % de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) en 2030.	Rejeté
M. GREMILLET, rapporteur	119	Explicitation et sécurisation de la notion d' « <i>empreinte carbone</i> ».	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	120	Ciblage prioritaire de l'arrêt de l'usage des énergies fossiles sur celles les plus émettrices de gaz à effet de serre (GES).	Adopté
M. IACOVELLI	112	Introduction d'un objectif de production de 15 % d'énergie renouvelable par des personnes physiques ou des sociétés détenues à 40 % par ces personnes en 2030.	Rejeté
M. GREMILLET, rapporteur	121 rect.	Relèvement des sous-objectifs relatifs à la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie en 2030.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	122	Introduction d'un objectif intermédiaire de 8 % de gaz renouvelable dans la consommation de gaz en 2028.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	123	Définition d'une cible d'au moins 27 gigawatts en 2028 pour l'objectif d'augmentation de la production d'énergie hydraulique.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	241	Inscription dans la loi de l'objectif d'augmentation des capacités de production des éoliennes en mer d'au moins 1 gigawatt par an d'ici 2024.	Adopté
Mme FÉRAT	13	Introduction, dans le cadre de la « <i>feuille de route sur la rénovation énergétique</i> », d'une priorité accordée aux travaux de rénovation réduisant les émissions de gaz à effet de serre (GES).	Retiré

M. IACOVELLI	111	Avancement de 2050 à 2035 de l'objectif de rénovation de l'ensemble du parc immobilier selon les normes « <i>bâtiments basse consommation</i> » (BBC) ou assimilées.	Rejeté
M. DECOOL	19 rect.	Extension de l'objectif de promotion de la production d'hydroélectricité à l'énergie marémotrice.	Retiré
Mme NOËL	6 rect. bis	Introduction d'un objectif de 30 % d'hydrogène renouvelable et bas-carbone dans la consommation totale d'hydrogène à l'horizon 2030.	Retiré
M. GREMILLET, rapporteur	124	Simplification des « <i>feuilles de route</i> » annexées à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).	Adopté
Mme PRÉVILLE	100 rect. bis	Ajout d'une annexe à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) portant sur le développement de projets d'énergie renouvelable par les citoyens et les collectivités territoriales.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	240	Précisions rédactionnelles	Adopté
Mme BORIES	219	Ajout d'une annexe à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) consistant en une « <i>feuille de route sur le démantèlement des réacteurs nucléaires</i> ».	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	242	Précisions rédactionnelles	Adopté
M. ADNOT	50	Ajout d'une annexe à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) consistant en « <i>feuille de route de la contribution des installations de cogénération bois à haut-rendement</i> ».	Rejeté

Article 1^{er} bis A (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. COURTEAU	108 rect. bis	Remplacement des programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) par une loi de programmation.	Retiré
M. GREMILLET, rapporteur	125	Renforcement de la « loi quinquennale » en matière d'énergie	Adopté
M. ADNOT	85	Mention de la « <i>neutralité carbone</i> » et des engagements internationaux et européens de la France en matière climatique en préambule de la « <i>loi quinquennale</i> ».	Rejeté
M. GREMILLET, rapporteur	126	Extension des objectifs devant être fixés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans la « <i>loi quinquennale</i> ».	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	127	Suppression de la mention de l'« <i>empreinte carbone de la France</i> » dans la « <i>loi quinquennale</i> ».	Adopté

M. GREMILLET, rapporteur	128	Précisions rédactionnelles	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	129	Suppression de la répartition par secteur d'activité des objectifs fixés par la « <i>loi quinquennale</i> ».	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	130	Fixation par la loi des volumes d'économies d'énergie à réaliser par période de cinq ans	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	131	Extension aux carburants des objectifs développement des énergies renouvelables fixés par la « <i>loi quinquennale</i> ».	Adopté
Mme BORIES	220	Extension aux carburants des objectifs développement des énergies renouvelables fixés par la « <i>loi quinquennale</i> ».	Adopté
M. ADNOT	86	Extension aux transports des objectifs développement des énergies renouvelables fixés par la « <i>loi quinquennale</i> ».	Satisfait ou sans objet
M. GREMILLET, rapporteur	132	Extension à « <i>la rénovation énergétique dans le secteur du bâtiment</i> » des objectifs fixés par la « <i>loi quinquennale</i> ».	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	133	Extension à « <i>l'atteinte ou le maintien de l'autonomie énergétique dans les départements d'outre-mer</i> » des objectifs fixés par la « <i>loi quinquennale</i> »	Adopté

Article 1^{er} bis B (nouveau)

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	134	Encadrement des « <i>budgets carbone indicatifs pour les émissions de gaz à effet de serre liées au transport international</i> »	Adopté

Article 1^{er} ter (nouveau)

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	135	Quantification des gisements d'énergies renouvelables, par zone géographique et par filière, dans le cadre d'un volet de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)	Adopté

Article 1^{er} quater (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	136	Délai de publication du plan stratégique d'EDF et protection des informations relevant du secret industriel et commercial.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	137	Inclusion dans le plan stratégique des dispositifs que l'entreprise peut mettre en place pour accompagner les salariés dont l'emploi serait supprimé du fait de la fermeture des centrales nucléaires ou des centrales charbon.	Adopté
Mme BORIES	221	Inclusion dans le plan stratégique des dispositifs que l'entreprise peut mettre en place pour accompagner les salariés dont l'emploi serait supprimé du fait de la fermeture des centrales nucléaires ou des centrales charbon.	Adopté
M. DECOOL	20 rect.	Évaluation des conséquences de la fermeture des centrales nucléaires sur les sous-traitants.	Rejeté

Article 1er quinquies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme BORIES	222	Domaines d'action de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	Adopté

Article 1^{er} sexies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	138	Assouplissement et sécurisation de la notion d'« <i>empreinte carbone de la France</i> ».	Adopté

Article 1er octies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GONTARD	53	Prise en compte des objectifs de développement durable par le projet de loi de finances	Rejeté
Mme BORIES	239	Prise en compte des objectifs de développement durable par le projet de loi de finances	Adopté

Mme BORIES	223	Évaluation de la méthodologie employée pour évaluer les incidences du projet de loi de finances	Adopté
-------------------	-----	---	---------------

Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er} octies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. VIAL	77 rect.	Rapport sur la réorganisation d'EDF, les contrats d'approvisionnement long terme des industries électro-intensives et l'évaluation du mécanisme de capacité	Irrecevable (48-3)

Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme NOËL	7 rect. bis	Intitulé du Haut Conseil pour le climat	Rejeté
Mme BORIES	224	Suppression de l'audition du candidat à la présidence du Haut conseil pour le climat par les commissions permanentes du Parlement	Adopté
Mme BORIES	225	Rédactionnel	Adopté
Mme BORIES	226	Évaluation de l'impact des politiques de réduction des gaz à effet de serre sur la formation et l'emploi.	Adopté
Mme BORIES	227	Rédactionnel.	Adopté
Mme BORIES	228	Suppression de la présentation du rapport du Haut Conseil pour le climat aux commissions permanentes du Parlement.	Adopté
Mme BORIES	229	Clarification du contenu de la réponse du Gouvernement au rapport annuel du Haut Conseil pour le climat.	Adopté
M. GONTARD	54	Élargissement de la saisine du Haut Conseil pour le climat à un dixième des membres de l'Assemblée nationale ou du Sénat.	Rejeté
Mme BORIES	230	Saisine du Haut Conseil pour le climat pour avis.	Adopté
Mme BORIES	231	Clarification des possibilités de saisine du Haut Conseil pour le climat.	Adopté
Mme BORIES	232	Avancement de la date de remise du rapport du Gouvernement sur la SNBC.	Adopté
Mme BORIES	233	Avis du Haut Conseil pour le climat sur la programmation pluriannuelle de l'énergie.	Adopté

Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme JOISSAINS	71 rect.	Fixation d'un délai suffisant avant la fermeture des centrales au charbon.	Rejeté
M. GREMILLET, rapporteur	139	Mise en place de l'accompagnement spécifique par l'État.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	140	Prise en compte du statut des salariés dans les mesures de reclassement.	Adopté
Mme JOISSAINS	72 rect. ter	Prise en compte du statut des salariés dans les mesures de reclassement.	Adopté
Mme JOISSAINS	73 rect. bis	Rapport sur les modalités de financement de l'accompagnement spécifique des salariés.	Rejeté
Mme JOISSAINS	74 rect. ter	Précisions sur les modalités de reclassement et de financement des mesures d'accompagnement.	Rejeté

Article(s) additionnel(s) après Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme NOËL	10 rect. bis	Reconnaissance de la production hydroélectrique comme un service d'intérêt économique général.	Irrecevable (48-3)
M. GAY	43	Reconnaissance de la production hydroélectrique concédée comme un service d'intérêt économique général et attribution à titre exclusif de leur exploitation aux opérateurs historiques.	Irrecevable (48-3)
Mme NOËL	11 rect. bis	Rapport sur l'opportunité d'exclure l'hydroélectricité du champ de l'ouverture à la concurrence.	Irrecevable (48-3)
Mme ESTROSI SASSONE	34 rect.	Rapport sur le bilan de l'ouverture à la concurrence du secteur de l'énergie en France.	Irrecevable (48-3)
Mme FÉRAT	52	Recueil du consentement des consommateurs pour la transmission de leurs données de consommation aux collectivités territoriales compétentes en matière d'énergie.	Retiré

Article 3 bis A (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	141	Accès des ménages bénéficiant du chèque énergie à leurs consommations d'électricité et de gaz par un afficheur déporté ou une application dédiée.	Adopté

Article 3 bis B (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	142	Précision du périmètre des opérations innovantes pouvant être financées par le Facé.	Adopté

Article 3 bis C (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	143	Définition du bâtiment à consommation énergétique excessive exprimée en énergie primaire et en énergie finale et prenant en compte la zone climatique.	Adopté

Article 3 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PRÉVILLE	99 rect.	Suppression de la modification du critère de décence et plafonnement des loyers des logements du parc privé dont la performance énergétique est supérieure à 330 kWh/m ² /an.	Rejeté
Mme NOËL	8 rect. bis	Ajout des spécificités géographiques.	Rejeté
Mme NOËL	9 rect. bis	Ajout des spécificités géographiques et d'altitude dans la définition d'un logement décent.	Rejeté
M. COURTEAU	58	Fixe le seuil maximal de performance énergétique d'un logement décent à 330 kWh de consommation d'énergie primaire par mètre carré et par an.	Rejeté
M. GREMILLET, rapporteur	144	Ajout de l'énergie primaire dans le seuil de performance énergétique du logement décent.	Adopté

Article 3 ter (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	145	Application aux bailleurs des exceptions de l'article 3 <i>septies</i> pour atteindre une performance énergétique inférieure à 331 kWh/m ² /an.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	146	Fixation à 2024 au lieu de 2021 de la date d'application de l'article 3 <i>ter</i> .	Adopté

Article(s) additionnel(s) après Article 3 ter (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	217	Extension aux bailleurs sociaux les obligations de performance énergétique des bailleurs privés de l'article 3 <i>ter</i> .	Adopté

Article 3 quinquies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	147	Étiquette énergie en énergie primaire et finale et montant des dépenses réelles et théoriques dans le diagnostic de performance énergétique.	Adopté

Article 3 septies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. COURTEAU	59	Définition des sanctions du non-respect de la norme de 330 kWh/m ² /an par décret et non par la loi.	Rejeté
M. DECOOL	90	Définition des sanctions du non-respect de la norme de 330 kWh/m ² /an par décret et non par la loi.	Rejeté
M. GREMILLET, rapporteur	148	Ajout de la dépense énergétique réelle du logement dans les obligations d'informations du locataire et de l'acheteur.	Adopté

Article 3 octies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	149	Mise à disposition de l'Anah des DPE, des audits énergétiques et des données personnelles détenues par les organismes chargés du paiement des APL.	Adopté

Article 3 nonies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	150	Précision du contenu du rapport au Parlement sur la rénovation énergétique des bâtiments.	Adopté

Article(s) additionnel(s) après Article 3 decies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme FÉRAT	16	Possibilité d'extraire le gaz présent dans un stockage souterrain de gaz en fin d'exploitation.	Adopté
M. COURTEAU	69 rect.	Obligation pour les fournisseurs de gaz de préciser la provenance de celui-ci aux consommateurs.	Irrecevable (48-3)

Article 3 undecies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme LAMURE	75 rect.	Suppression des nouvelles obligations introduites en matière de bilan d'émissions de gaz à effet de serre (BEGES).	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	151	Simplification des nouvelles obligations introduites en matière de bilan d'émissions de gaz à effet de serre (BEGES).	Satisfait ou sans objet
M. GREMILLET, rapporteur	152	Simplification des nouvelles obligations introduites en matière de bilan d'émissions de gaz à effet de serre (BEGES).	Satisfait ou sans objet
M. GREMILLET, rapporteur	153	Simplification des nouvelles obligations introduites en matière de bilan d'émissions de gaz à effet de serre (BEGES).	Satisfait ou sans objet

Article 3 duodecies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	154	Suppression de nouvelles obligations d'information en matière financière.	Adopté

Article(s) additionnel(s) après Article 3 duodecies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	155	Prise en compte du bilan carbone dans tous les dispositifs de soutien à l'électricité et au gaz renouvelables.	Adopté
Mme FÉRAT	14 rect.	Abattement sur le taux d'émissions de CO ₂ des véhicules fonctionnant au superéthanol E85.	Rejeté
M. DECOOL	21 rect. bis	Abattement sur le taux d'émissions de CO ₂ des véhicules fonctionnant au superéthanol E85.	Rejeté
Mme MORHET-RICHAUD	33 rect. bis	Rapport sur l'opportunité d'un taux réduit de TICPE pour les biocarburants produits à partir de graisses de flottation.	Rejeté

Article 4			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GONTARD	55	Suppression de l'article.	Rejeté
M. DANTEC	114 rect.	Garantie de l'autonomie fonctionnelle de l'autorité chargée de l'examen au cas par cas des projets.	Rejeté
M. DANTEC	115 rect.	Possibilité de saisine de l'autorité environnementale en-deçà des seuils de cas par cas.	Rejeté
Mme BORIES	234	Garantie de l'autonomie fonctionnelle de l'autorité chargée de l'examen au cas par cas des projets.	Adopté

Article(s) additionnel(s) après Article 4			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GONTARD	56	Composition des commissions départementales d'aptitude aux fonctions de commissaires-enquêteurs.	Irrecevable (48-3)

Article 4 bis A (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	156	Rédactionnel.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	157	Possibilité de modifier la rémunération dans les limites initialement prévues au contrat.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	158	Rédactionnel.	Adopté

Article 4 ter (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme BORIES	235	Association des élus locaux aux décisions d'autoriser des projets d'énergies renouvelables dans le périmètre des plans de protection des risques technologiques.	Adopté
Mme BORIES	236	Rédactionnel.	Adopté

Article 4 quater (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DECOOL	24 rect.	Compétence du Conseil d'État en premier et dernier ressort pour les contentieux relatifs aux interconnexions électriques.	Rejeté
Mme BORIES	237	Suppression de l'article.	Adopté

Article 5			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	159	Coordination avec le principe d'une fixation par la loi des volumes d'économies d'énergie à réaliser par période de cinq ans.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	160	Rédactionnel.	Adopté
M. DECOOL	95	Précision sur les exigences réglementaires à respecter dans le cadre du contrôle préalable des opérations d'économies d'énergie réalisées.	Retiré
M. GREMILLET, rapporteur	161 rect.	Rédactionnel.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	162	Rédactionnel.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	163	Majoration du pourcentage d'opérations contrôlées en cas de bonification du volume de certificats d'économies d'énergie.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	164	Publication du prix, chaque mois, et du nombre, chaque semestre, des certificats d'économies d'énergie délivrés et fixation de leur durée de validité jusqu'à la fin de la période suivant celle au cours de laquelle ils ont été délivrés.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	165	Sanctions en cas d'absence de signalement d'un manquement manifeste aux règles de qualification et obligation pour les organismes certificateurs d'étudier sans délai les signalements.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	166	Rédactionnel.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	167	Rédactionnel.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	169	Rédactionnel.	Adopté
M. DECOOL	96	Précision sur les exigences réglementaires à respecter dans le cadre de vérifications supplémentaires sur les opérations d'économies d'énergie réalisées.	Retiré
M. GREMILLET, rapporteur	170	Possibilité de prononcer des sanctions au cas en cas de manquement constaté après vérifications supplémentaires sur des opérations réalisées dans l'année suivant la réalisation des opérations ayant déjà fait l'objet d'une sanction.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	171	Rédactionnel.	Adopté

M. GREMILLET, rapporteur	172	Rédactionnel.	Adopté
-------------------------------------	-----	---------------	---------------

Article(s) additionnel(s) après Article 5			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. COURTEAU	68	Obligation de conventionnement des professionnels proposant des biens ou services éligibles aux CEE avec le service public de la performance énergétique de l'habitat ou à défaut avec l'établissement public de coopération intercommunale du lieu de résidence.	Rejeté

Article 5 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	173	Coordination.	Adopté

Article 6			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GAY	44	Suppression de l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour permettre l'application en droit interne du « <i>Paquet d'hiver</i> ».	Rejeté
M. GREMILLET, rapporteur	174	Précisions rédactionnelles.	Adopté

Article 6 bis A (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme FÉRAT	18	Extension des opérations d'autoconsommation collective au-delà du réseau basse tension.	Rejeté
M. DECOOL	28 rect.	Extension des opérations d'autoconsommation collective au-delà du réseau basse tension.	Rejeté
M. CALVET	41 rect. ter	Extension des opérations d'autoconsommation collective au-delà du réseau basse tension.	Rejeté

M. COURTEAU	67	Extension des opérations d'autoconsommation collective au-delà du réseau basse tension.	Rejeté
Mme LIENEMANN	84	Extension des opérations d'autoconsommation collective au-delà du réseau basse tension.	Rejeté
M. GREMILLET, rapporteur	175	Encadrement et sécurisation des opérations d'autoconsommation collective « étendues »	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	176	Suppression de l'application de tarifs spécifiques d'utilisation des réseaux publics de distribution d'électricité (TURPE) distincts aux « communautés d'énergie renouvelable ».	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	177	Introduction d'une possibilité pour la Commission de régulation de l'énergie (CFE) d'établir des tarifs sur l'électricité produite et autoconsommée	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	178	Mention du fait que les activités d'autoconsommation auxquelles peuvent se livrer les entreprises ne constituent pas leur activité commerciale ou professionnelle principale	Adopté
M. CALVET	40 rect. quater	Suppression de l'interdiction faite aux « communautés d'énergie renouvelable » de détenir ou d'exploiter un réseau de distribution	Rejeté
Mme LIENEMANN	83	Suppression de l'interdiction faite aux « communautés d'énergie renouvelable » de détenir ou d'exploiter un réseau de distribution	Rejeté
M. GREMILLET, rapporteur	179	Extension aux « communautés énergétiques citoyennes » de l'interdiction de détenir et d'exploiter le réseau prévue pour les « communautés d'énergie renouvelable ».	Adopté

Article 6 bis B (nouveau)

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. COURTEAU	57 rect.	Possibilité d'augmenter la puissance d'une installation hydroélectrique concédée par déclaration.	Retiré
M. GREMILLET, rapporteur	180	Consolidation et simplification du dispositif permettant d'augmenter la puissance d'une installation hydroélectrique concédée par déclaration.	Adopté

Article(s) additionnel(s) après Article 6 bis B (nouveau)

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DECOOL	26 rect. bis	Encadrement du renouvellement des installations de production d'énergies renouvelables.	Retiré

Article 6 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	181	Installation de panneaux photovoltaïques aux abords des routes sur les délaissés de voirie et les aires de repos, de service et de stationnement.	Adopté

Article 6 ter (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	182	Limitation des panneaux solaires au-delà de l'autoconsommation des occupants d'un immeuble et inclusion des ombrières photovoltaïques de parkings.	Adopté

Article 6 quater (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	183	Modification de l'assiette de calcul du ratio de 30 % de surface « énergétique ».	Adopté
M. DECOOL	91	Possibilité de déroger au seuil de 30 % de toiture en cas de capacité insuffisante du réseau d'énergie.	Retiré
M. GREMILLET, rapporteur	184	Réécriture de la condition économique pour déroger à la règle de 30 % de toiture « énergétique ».	Adopté
M. DECOOL	93	Exonération du seuil de 30 % de toiture « énergétique » pour les opérations de démolition/construction.	Retiré
M. DECOOL	92	Délai de six mois pour les ICPE avant l'application du seuil de 30 % de toiture « énergétique ».	Adopté

Article 6 quinquies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	185	Possibilité pour un PLU de préciser la nature de l'énergie renouvelable utilisée dans certains secteurs.	Adopté

Article(s) additionnel(s) après Article 6 quinquies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DECOOL	27 rect.	Restriction des cas de refus de dispositifs d'énergie renouvelable.	Rejeté
M. CALVET	35 rect. ter	Restriction des cas de refus de dispositifs d'énergie renouvelable.	Rejeté
M. COURTEAU	61	Restriction des cas de refus de dispositifs d'énergie renouvelable.	Rejeté
Mme LIENEMANN	78	Restriction des cas de refus de dispositifs d'énergie renouvelable.	Rejeté
M. Daniel LAURENT	3 rect. quinquies	Dérogation à la continuité d'urbanisme en zone littorale pour la pose de panneaux solaires sur sites dégradés.	Adopté
Mme BORIES	238	Dérogation à la continuité d'urbanisme en zone littorale pour la pose de panneaux solaires sur sites dégradés.	Adopté
Mme FÉRAT	17 rect.	Dérogation à la règle de continuité d'urbanisme en zone littorale pour les panneaux solaires.	Satisfait ou sans objet
M. DECOOL	22 rect. bis	Dérogation à la continuité d'urbanisme en zone littorale pour la pose de panneaux solaires.	Satisfait ou sans objet
M. CALVET	39 rect. quinquies	Dérogation à la continuité d'urbanisme en zone littorale pour la pose de panneaux solaires.	Satisfait ou sans objet
M. COURTEAU	65 rect.	Dérogation à la continuité d'urbanisme en zone littorale pour la pose de panneaux solaires.	Satisfait ou sans objet
Mme LIENEMANN	82 rect.	Dérogation à la continuité d'urbanisme en zone littorale pour la pose de panneaux solaires.	Satisfait ou sans objet
M. ADNOT	87 rect.	Dérogation à la continuité d'urbanisme en zone littorale pour la pose de panneaux solaires.	Satisfait ou sans objet
M. DECOOL	94 rect.	Dérogation à la continuité d'urbanisme en zone littorale pour la pose de panneaux solaires.	Satisfait ou sans objet
Mme NOËL	5 rect. ter	Développement des énergies renouvelables dans les zones couvertes par un plan de protection de l'atmosphère.	Rejeté
Mme NOËL	4 rect. ter	Développement des énergies renouvelables dans les zones couvertes par un plan de protection de l'atmosphère.	Rejeté
Mme LIENEMANN	79 rect.	Détermination des opérateurs autorisés à passer des contrats d'obligation d'achat.	Irrecevable (48-3)
M. CALVET	36 rect. quater	Détermination des opérateurs autorisés à passer des contrats d'obligation d'achat.	Irrecevable (48-3)
M. CALVET	37 rect. quater	Détermination des opérateurs autorisés à passer des contrats d'obligation d'achat.	Irrecevable (48-3)
Mme LIENEMANN	80 rect.	Détermination des opérateurs autorisés à passer des contrats d'obligation d'achat.	Irrecevable (48-3)

Mme LIENEMANN	81 rect. bis	Modalités de gestion des contrats d'obligation d'achat.	Irrecevable (48-3)
M. CALVET	38 rect. quater	Modalités de gestion des contrats d'obligation d'achat.	Irrecevable (48-3)

Article 6 sexies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	186	Extension du droit à l'injection à l'hydrogène bas carbone.	Adopté

Article 6 septies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. ADNOT	42	Suppression de l'article.	Rejeté
M. GREMILLET, rapporteur	187	Coordination juridique avec les dispositions du projet de loi d'orientation des mobilités relatives au biogaz non injecté.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	188	Extension du dispositif des garanties d'origine au biogaz non injecté.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	189	Accès privilégié des collectivités territoriales et de leurs groupements aux garanties d'origine issues des installations de production de biogaz situées sur leur territoire.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	190	Rédactionnel.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	192	Exonération de TICPE pour le biogaz utilisé en cogénération.	Adopté
M. CAPUS	113	Exonération de TICPE pour le biogaz utilisé en cogénération.	Satisfait ou sans objet
M. GREMILLET, rapporteur	191	Report de l'entrée en vigueur de la réforme des garanties d'origine du biogaz dix-huit mois après la promulgation de la loi.	Adopté

Article(s) additionnel(s) après Article 6 septies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PRÉVILLE	101 rect. bis	Création, dans le cadre d'une expérimentation de 4 ans, d'un label relatif à la « méthanisation verte ».	Rejeté

Article 6 octies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	193	Précision rédactionnelle sur le dispositif de soutien à l'hydrogène renouvelable.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	194	Réduction à trois mois du délai de dépôt du projet de loi de ratification.	Adopté

Article(s) additionnel(s) après Article 6 octies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	195	Rapport sur les modalités de prise en compte des externalités positives du biogaz dans la détermination des conditions d'achat ou du complément de rémunération.	Adopté

Article 6 nonies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	196	Précisions sur la mutualisation des coûts dans le cadre des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables.	Adopté

Article(s) additionnel(s) avant Article 7			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	197	Sécurisation des procédures engagées devant le comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS) de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).	Adopté

Article 7			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	198	Extension à l'« <i>aménagement du territoire</i> » des qualifications requises par le membre désigné par le Président du Sénat au collège de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), qui concernent actuellement les « <i>services publics locaux</i> ».	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	199	Encadrement de l'habilitation à légiférer par ordonnance prévue pour permettre à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) de transiger dans le cadre des contentieux liés à la contribution au service public de l'électricité (CSPE).	Adopté

Article(s) additionnel(s) après Article 7			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PRÉVILLE	103 rect. bis	Avis de la CRE sur les décrets relatifs au calcul des charges de service public de l'électricité.	Adopté
M. de NICOLAY	48 rect. ter	Distance minimale d'implantation des éoliennes par rapport aux habitations.	Irrecevable (48-3)
M. de NICOLAY	49 rect. bis	Avis de la Commission régionale du patrimoine et de l'architecture sur certains projets d'implantation de parcs éoliens.	Irrecevable (48-3)
M. DECOOL	25 rect. bis	Prise en compte de l'aménagement du territoire national dans les appels d'offres pour l'électricité renouvelable.	Rejeté

Article 7 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	200	Rédactionnel.	Adopté

Article 7 quater (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	201	Rédactionnel.	Adopté
Mme PRÉVILLE	102 rect.	Suppression des dispositions relatives aux missions des gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité en matière d'études de raccordement.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	202	Suppression des dispositions relatives aux missions des gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité en matière d'études de raccordement.	Adopté

Article(s) additionnel(s) après Article 7 quater (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DECOOL	30 rect. bis	Mise en place d'un accès régulé à l'énergie hydroélectrique au profit des industries hyper-électro-intensives.	Irrecevable (48-3)
M. DECOOL	31 rect. bis	Contrats d'approvisionnements à long terme des industries hyper-électro-intensives.	Irrecevable (48-3)
M. DECOOL	32 rect. bis	Rapport sur les conditions d'approvisionnement et sur la contribution des industries hyper-électro-intensives à la transition énergétique.	Irrecevable (48-3)

Article(s) additionnel(s) avant Article 8			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. COURTEAU	106 rect.	Fin de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique au 31 décembre 2019.	Rejeté

Article 8			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	203	Rédactionnel.	Adopté
M. GAY	45	Suppression de la possibilité de relever le plafond de l'Arenh.	Rejeté
M. COURTEAU	105 rect.	Suppression de la possibilité de relever le plafond de l'Arenh et de réviser son prix.	Rejeté
M. DECOOL	29 rect.	Réservation d'une part d'Arenh pour l'approvisionnement des industries hyper-électro-intensifs.	Rejeté
M. GREMILLET, rapporteur	204	Révision concomitante du plafond et du prix de l'Arenh et prise en compte de l'inflation.	Adopté

Article 8 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	205	Suppression de l'article par coordination.	Adopté

Article 9			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GAY	46	Suppression de l'article.	Rejeté
M. GREMILLET, rapporteur	206	Publication mensuelle par la Commission de régulation de l'énergie d'un prix de référence moyen de la fourniture de gaz naturel.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	207	Retrait de l'autorisation de fourniture des fournisseurs de gaz restés inactifs pendant deux années consécutives.	Adopté

Article 10			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GAY	47	Suppression de l'article.	Rejeté

M. GREMILLET, rapporteur	208	Rédactionnel.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	209	Retrait de l'autorisation de fourniture des fournisseurs d'électricité restés inactifs pendant deux années consécutives.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	210	Rédactionnel.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	211	Fixation du délai de communication des conditions contractuelles applicables aux clients non éligibles n'ayant pas basculé en offre de marché.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	212	Modalités de collecte et de transmission aux fournisseurs des informations leur permettant d'identifier leurs clients non éligibles aux tarifs et protection des données personnelles et des secrets fiscal et statistique.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	213	Transmission mensuelle au ministre par les fournisseurs du nombre de leurs clients concernés par la fin prochaine des tarifs.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	214	Alignement du cadre applicable aux fournisseurs historiques d'électricité en matière de sanctions possibles sur le cadre appliqué aux fournisseurs historiques de gaz.	Adopté

Article 11

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	215	Extension au biogaz de l'information du consommateur sur les offres vertes et renvoi à un décret pour en préciser les modalités.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	216	Publication annuelle de la marge moyenne des fournisseurs d'électricité et de gaz.	Adopté

Article 13 (nouveau)

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. ADNOT	51	Introduction dans le rapport d'une évaluation des conséquences liée à l'importation de biomasse forestière.	Rejeté

Article(s) additionnel(s) après Article 13 (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CHAIZE	70 rect. quater	Assouplissement des règles environnementales applicables aux moulins et exonération de taxe sur le foncier bâti des moulins.	Irrecevable (48-3)
M. CHAIZE	97 rect. ter	Assouplissement des règles environnementales liées à la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau pour la production hydroélectrique de faible puissance autoconsommée.	Irrecevable (48-3)
M. CHAIZE	98 rect. ter	Conciliation des règles relatives à la continuité écologique des cours d'eau avec la production d'énergie.	Irrecevable (48-3)

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mercredi 29 mai 2019

- *Comité Français du Butane et du Propane* : **Mme Émilie Coquin**, responsable relations extérieures, **M. Simon Lalanne**, directeur conseil

- *France gaz renouvelables* : **M. Olivier Dauger**, co-président, **Mme Cécile Frédéricq**, déléguée générale

- *Effy* : **Mme Audrey Zermati**, directrice Stratégie et **M. Romain Ryon**, chargé des affaires publiques

- *Coénove* : **Mme Florence Liévyn**, déléguée générale, et **M. Simon Lalanne**, directeur conseil

Mardi 4 juin 2019

- *Électricité de France* : **MM. Patrice Bruel**, directeur des régulations **Marc Ribière**, directeur de la direction amont aval trading et **Bertrand Le Thiec**, directeur des affaires publiques

Mercredi 5 juin 2019

- *Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie - Direction générale de l'énergie et du climat* : **MM. Laurent Michel**, directeur général de l'énergie et du climat, **Nicolas Clausset**, adjoint au sous-directeur du système électrique et énergies renouvelables, et **Joseph Hajjar**, chef du bureau émissions, projections, modélisation

- *Uniper France* : **M. Luc Poyer**, président, et **Mmes Sivane Soumagnac**, responsable des affaires publiques, et **Emmanuelle Carpentier**, directrice de la réglementation et des affaires Publiques

- *Association nationale des opérateurs détaillants en énergie* : **Mmes Naima Idir**, présidente, directeur des affaires réglementaires et institutionnelles d'Eni Gas & Power France, **Frédérique Barthélémy**, directrice des affaires publiques et de la communication de Total Direct Énergie, et **Juliette D'Aboville**, responsable affaires publiques de Gaz européen

- *Groupement des professionnels des Certificats d'économie d'énergie* : **Mme Madeleine Lafon**, directrice Stratégie de Sonergia, membre du bureau du GPCEE, et **M. Bastien Resse**, responsable des affaires publiques du groupe Enr'Cert

Mardi 18 juin 2019

- *Association française indépendante de l'électricité et du gaz* : **MM. Marc Boudier**, président, **François Berthélemy**, chargé des affaires réglementaires d'Uniper France, et **Géry Lecerf**, président du collège fourniture de l' Afieg, directeur des affaires publiques et réglementaires d'Alpiq France

- *Syndicat des énergies renouvelables* : **M. Jean-Louis Bal**, président, **Mme Delphine Lequatre**, responsable du service juridique, et **MM. Alexandre Roesch**, délégué général, et **Alexandre de Montesquiou**, consultant

- *Commission de régulation de l'énergie (CRE)* : **MM. Jean François Carencio**, président, et **Emmanuel Massa**, chef du département tarification et concurrence, et **Mme Olivia Fritzinger**, chargée des relations institutionnelles

- *Cleee (association de grands consommateurs industriels et tertiaires français d'électricité et de gaz)* : **MM. Frank Roubanovitch**, président, et **Fabrice Fages**, conseiller

- *Total Direct Énergie* : **M. Fabien Choné**, directeur Stratégie, et **Mme Frédérique Barthélemy**, directrice des affaires publiques et de la communication

Mercredi 19 juin 2019

- *GreenYellow* : **MM. Otmane Hajji**, président-directeur général, et **Jean-Luc Fehner**, directeur-adjoint des relations extérieures du groupe Casino

- *Enedis* : **MM. Jean Baptiste Galland**, directeur de la stratégie, et **Pierre Guelman**, directeur des affaires publiques

- *CLCV* : **MM. Jean-Yves Mano**, président, et **Vincent Licheron**, chargé de mission environnement

- *UFC - Que choisir* : **M. Antoine Autier**, responsable adjoint du service des études.

- *Autorité de la concurrence* : **M. Umberto Berkani**, rapporteur général adjoint

Mardi 25 juin 2019

- *Sun'R Smart Energy* : **M. Antoine Nogier**, président, et **Mme Céline Finon**, consultante

- *Union française de l'électricité (UFE)* : **MM. Damien Siess**, directeur stratégie et perspectives, et **Valentin Gros**, responsable des affaires européennes

- *Club Mer et Océan* : **MM. Marc Teyssier d'Orfeuill**, délégué général, et **Paul Leslie**, directeur développement France de Tidal Lagoon Power

- *GrDF* : **Mme Catherine Leboul-Proust**, directrice de la stratégie, **M. Bertrand de Singly**, délégué stratégie, et **Mme Chloé Bernigaud**, chargée d'études affaires publiques

- *Énergies et Avenir* : **MM. Philippe Méon**, président, **Patrice Hennig**, porte-parole, et **Vincent Prévost**, consultant affaires publiques

Mercredi 26 juin 2019

- *Association technique énergie environnement* : **MM. Jacques Besnault**, président du Club cogénération, **Patrick Canal**, délégué général du Club cogénération de l'ATEE – Club biogaz, et **Jacques-Henri Semelle**, consultant de l'ATEE – Club biogaz, directeur associé d'Action Publique

- *Équilibre des énergies* : **MM. Brice Lalonde**, président, **Jean-Pierre Hauet**, président du comité scientifique, et **Gilles Rogers-Boutbien**, secrétaire général

- *Association négaWatt* : **M. Marc Jedliczka**, porte-parole

- *GRTgaz* : **MM. Thierry Trouvé**, directeur général, et **Anthony Mazzenga**, directeur gaz renouvelables, et **Mme Agnès Boulard**, responsable des relations institutionnelles

Jeudi 27 juin 2019

- *Conseil supérieur du notariat* : **Mme Éliane Frémeaux**, présidente de la section de droit immobilier de l'institut d'études juridiques, **M. François Devos**, directeur des affaires juridiques, et **Mme Christine Mandelli**, administrateur, chargée des relations avec les institutions

- *Engie* : **M. Pierre Mongin**, directeur général adjoint et secrétaire général, et **Mme Mercédès Fauvel-Bantos**, déléguée aux affaires parlementaires

- *Evolen* : **MM. Dominique Bouvier**, président, et **Franck De Bruyn**, conseiller du président

Mardi 2 juillet 2019

- *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages* : **MM. François Adam**, directeur, **Emmanuel Acchiardi**, sous-directeur de la qualité de la construction, **Patrick Brie**, adjoint à la sous-directrice de la qualité du cadre de vie, et **Alexandre Tremolière**, adjoint au sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes constructeurs

- *Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie - Direction générale de l'énergie et du climat* : **Mme Virginie Schwarz**, directrice de l'énergie, **MM. Stanislas Reizine**, sous-directeur du système électrique et des énergies renouvelables, et **Timothée Furois**, sous-directeur en charge des marchés de l'énergie et **Mme Ophélie Risler**, cheffe du département de lutte contre l'effet de serre.

- *Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie* :
M. Luc Begassat, inspecteur général de l'administration du développement durable

Mercredi 3 juillet 2019

- *Fédération française du bâtiment* : **MM. Loïc Chapeaux**, directeur des affaires économiques, **Stéphane Sajoux**, président du groupe performance énergétique, et **Mme Annabelle Lavergne**, chargée d'études relations institutionnelles

- *Réseau Action Climat France* : **Mmes Anne Bringault**, responsable transition énergétique au Réseau Action Climat, **Célia Gautier**, responsable climat-énergie à la Fondation Nicolas Hulot, **Marie Kazeroni**, chargée de programme énergie et durabilité au WWF, **Cécile Marchand**, chargée de campagne climat et acteurs publics aux Amis de la Terre, **Alix Mazounie** chargée de campagne énergie chez Greenpeace et **Coline Peyre**, chargée de mission politiques publiques au WWF

- *Électricité de France* : **MM. Patrice Bruel**, directeur des régulations **Marc Ribière**, directeur de la direction amont aval trading et **Bertrand Le Thiec**, directeur des affaires publiques

- *Agence nationale de l'habitat* : **M. Grégoire Frèrejacques**, directeur général adjoint, et **Mmes Christelle Payen**, directrice des affaires juridiques, et **Dalila Mokrani**, chargée des expertises juridiques

Jeudi 4 juillet 2019

- *Fédération française des combustibles, carburants et chauffage* : **MM. Frédéric Plan**, délégué général, et **Benjamin Hedde**, pour la Fédération française des pétroliers indépendants

- *Union nationale des entreprises locales d'électricité et de gaz* : **MM. Didier Rebuschung**, président, et **Stéphane Andrieu**, directeur de la régulation

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- *Association française des entreprises privées (Afev)*
- *Association française pour l'hydrogène et les piles à combustible (Afhypac)*
- *Chambres d'agriculture France*
- *Enerplan*
- *Fédération bancaire française (FBF)*
- *Fédération française de l'assurance (FFA)*
- *Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)*
- *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)*
- *Fédération du commerce et de la distribution (FCD)*
- *Union française des industries pétrolières (Ufip)*