

...la proposition de loi portant

PROGRAMMATION NATIONALE ET SIMPLIFICATION NORMATIVE DANS LE SECTEUR DE L'ÉNERGIE



Mercredi 29 mai 2024, la commission des affaires économiques du Sénat a adopté la [proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur de l'énergie](#), déposée par le sénateur Daniel Gremillet, la présidente Dominique Estrosi Sassone et le président Bruno Retailleau. Alors que le Gouvernement a renoncé à légiférer sur la loi quinquennale sur l'énergie, prévue par la loi « Énergie-Climat » de 2019, les sénateurs ont présenté leur propre texte. Composé de 25 articles, dont 13 sur la programmation et 11 sur la simplification, il vise à acter la relance du nucléaire pour maintenir *a minima* un mix nucléaire, aux deux tiers, en 2030, et majoritairement, en 2050.

1. UN CONTOURNEMENT DU PARLEMENT INADMISSIBLE

1. Le Gouvernement a renoncé à la loi quinquennale sur l'énergie pourtant attendue

À l'initiative des commissions des affaires économiques du Sénat et de l'Assemblée nationale, la loi « Énergie-Climat » de 2019 a fixé le principe d'une loi quinquennale sur l'énergie. L'objectif de cette loi quinquennale était, et demeure, de consacrer la préséance du Parlement sur le Gouvernement, de la politique sur le technique, dans le secteur, stratégique, de l'énergie. Depuis lors, l'article L. 100-1 A du code de l'énergie dispose qu'une loi détermine, tous les 5 ans, les objectifs et les priorités d'action de la politique énergétique nationale.

Cette loi doit couvrir 5 grands domaines : la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), la réduction de la consommation énergétique, le développement et le stockage des énergies renouvelables, la diversification du mix de production d'électricité, la rénovation énergétique des bâtiments et l'autonomie énergétique dans les Outre-mer.

Elle doit déterminer les grandes orientations de 4 documents réglementaires : la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), le plan national intégré en matière d'énergie et de climat (Pniec) et la stratégie de rénovation à long terme.

Or le Gouvernement n'a présenté aucun texte de programmation. Pire, il a dévoilé un projet de loi sur la « Souveraineté énergétique », dont le titre premier, consacré à la programmation, a été retiré des consultations préalables, le 17 janvier. Depuis lors, le Premier ministre a annoncé le lancement d'une nouvelle consultation sur la PPE et la SNBC, le 15 mars, et, le ministre de l'énergie, le renoncement à légiférer sur la programmation, le 10 avril.

2. L'absence de loi quinquennale sur l'énergie pose une difficulté politique et juridique

Le renoncement à légiférer pose problème au regard des engagements pris. La loi quinquennale sur l'énergie est issue du compromis de commission mixte paritaire (CMP) de la loi « Énergie-Climat » de 2019. C'est l'Assemblée nationale qui, saisie du texte en premier, l'a proposée. De son côté, le Sénat l'a fortement soutenue, en prévoyant l'intégration à son champ de la rénovation énergétique des bâtiments et de l'autonomie énergétique dans les Outre-mer, dès 2019, puis de l'hydroélectricité et de l'hydrogène, en 2021, et du stockage, en 2023.

Le renoncement à légiférer pose problème au regard de l'application de la loi. L'article L. 100-1 A du code de l'énergie prévoit qu'une loi de programmation intervienne « à compter du 1^{er} juillet 2023 puis tous les cinq ans » et que les documents réglementaires soient « compatibles avec ses objectifs ». Par ailleurs, les articles L. 141-1 du code de l'énergie et L. 222-1 C du code de l'environnement prévoient que la PPE et la SNBC soient pris « dans les six mois suivant l'adoption de la loi ». Des outils très concrets – les appels d'offres, les comités régionaux, les zones d'accélération – doivent contribuer à l'atteinte des objectifs fixés par la loi de programmation. Sans ce texte, c'est toute la mécanique administrative qui est grippée.

Le renoncement à légiférer pose problème au regard du cadre européen. Actualisés lors de la loi « Énergie-Climat » de 2019, nos objectifs énergétiques sont à jour du paquet « d'hiver », de 2016, et non du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », de 2021. Il faut donc intégrer les règlements (Loi européenne sur le climat, ReFuel Aviation, FuelEU Maritime notamment) et les directives (Énergies renouvelables, Efficacité énergétique notamment). Ces directives, qui proposent des objectifs en matière d'énergies renouvelables, de carburants durables ou de consommation d'énergie, doivent être transposées, respectivement, d'ici mai et octobre 2025.

Le renoncement à légiférer pose problème au regard des attentes soulevées. Depuis 2021, le Gouvernement a lancé une concertation publique, une concertation nationale, des groupes de travail. 30 000 contributions ont été reçues et 200 jeunes consultés. Les entreprises, les collectivités et les citoyens sont donc dans l'expectative. Dans sa délibération du 19 janvier, sur l'ancien projet de loi, le Conseil national de la transition écologique (CNTE) « demande la présentation d'un calendrier de travail sur l'élaboration de la programmation énergie-climat ». Dans son avis du 25 janvier, le Conseil supérieur de l'énergie (CSE) « regrette la suppression du titre programmatique qui aurait permis de fixer un cap indispensable à la réussite de la transition énergétique et climatique ». Quels que soient les acteurs, économiques ou environnementaux, il existe une forte attente pour légiférer.

Autre point, le renoncement à légiférer pose problème au regard des besoins identifiés. Afin de réussir la transition énergétique, les filières économiques ont besoin d'un cap stratégique clair, prévisible et légitime, pour réaliser leurs investissements et mobiliser leurs financements. La filière nucléaire est demandeuse d'une assise législative, actant la construction de nouveaux réacteurs. C'est un point crucial pour la commission, qui estime que seule la loi peut offrir à la relance du nucléaire l'ambition politique et la protection juridique dont elle a besoin. Les filières renouvelables sont aussi demandeuses d'une loi, pour diversifier la production ou modérer la consommation. La commission partage aussi ce point de vue : les objectifs proposés en matière d'hydroélectricité, de chaleur, de biogaz ou de biocarburants, souvent mésestimés, sont utiles pour diffuser la transition énergétique jusque dans les territoires ruraux. Quel que soit le secteur, nucléaire comme renouvelable, on constate une forte attente pour légiférer.

Enfin et surtout, le renoncement à légiférer pose un problème sur le plan des principes démocratiques. Dans quelle démocratie les grands choix de la Nation en matière d'énergie ne sont-ils pas débattus au Parlement ? Au moment même où la Nation doit procéder à une transition énergétique majeure, qui va impacter le quotidien de tous nos concitoyens, c'est une anomalie ! Même au Parlement européen, un débat légitime a bien eu lieu sur ces sujets, dans le cadre de l'examen du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » ! Comment justifier, dans ce contexte, un tel dessaisissement de la représentation parlementaire nationale ?

2. UNE INITIATIVE SÉNATORIALE DUALE, PROPOSANT UNE PROGRAMMATION AMBITIEUSE ET UNE SIMPLIFICATION IDOINE

1. La proposition de loi fixe une programmation énergétique ambitieuse

Les évolutions proposées dans la proposition de loi fixent un cap, qui vise à augmenter la part des énergies sobres en carbone dans nos mix énergétique et électrique, à accompagner l'électrification des usages – par une augmentation de la production

d'électricité à la fois nucléaire et renouvelable – , à soutenir les actions en faveur de la sobriété et de la rénovation énergétiques et à limiter *in fine* nos émissions de GES.

L'article 1^{er} fixe les grands principes des systèmes électriques et gaziers, dont les participations de l'État dans les entreprises publiques – EDF et Engie –, la propriété publique de certains réseaux ou encore la péréquation tarifaire en électricité et le prix de référence en gaz. Ces deux derniers dispositifs seraient consacrés pour la première fois dans la loi.

L'article 2 abroge la trajectoire de hausse de la composante carbone des taxes intérieures sur la consommation d'énergie. Le gel de ce dispositif annoncé en 2018 serait inscrit dans la loi.

L'article 3 vise à acter la relance du nucléaire, avec **au moins 27 gigawatts (GW)** de nouveau nucléaire, dont **14 EPR2** et **15 SMR**. L'objectif est de cranter dans la loi, dès 2024 et *a minima*, le scénario « N03 », de Réseau de transport d'électricité (RTE), c'est-à-dire le plus nucléarisé. L'enjeu est de conserver *a minima* un mix nucléaire, aux deux tiers, en 2030, et majoritairement, en 2050. **6 EPR2** supplémentaires sont même proposés pour couvrir les besoins en cas de réindustrialisation.

Une version résolument moderne de l'énergie nucléaire est souhaitée avec, d'ici 2030, des **taux de décarbonation de 50 % pour le mix énergétique et de 90 % pour le mix électrique, de disponibilité des installations nucléaires de 75 % et de recours aux matières recyclées de 20 %**. Un effort de recherche et d'innovation, en direction de la fermeture du cycle du combustible nucléaire, des réacteurs de troisième comme de quatrième générations, des projets de fission comme de fusion, est également inscrit.

L'article 4 consacre les différentes flexibilités, dont au moins **6,5 GW** d'hydrogène, **1 GW** de batteries et **4 mégatonnes** de captage et de stockage du carbone d'ici 2030. Pour la première fois, le développement des réseaux électriques serait inscrit dans la loi.

L'article 5 promeut les énergies renouvelables, avec au moins **29 GW** pour l'hydroélectricité, **45 %** de chaleur, **20 %** de biogaz et **50 térawattheures (TWh)** de biocarburants d'ici 2030 ou 2035.

Les **articles 6 et 7** prévoient une **baisse de 15 % des émissions de GES** des carburants du secteur du transport et une **part de 5,5 % de carburants de synthèse**, aux côtés des biocarburants, d'ici 2030.

Les **articles 8 et 11** consacrent une **réduction de 50 % des émissions de GES**, hors agriculture et forêt, **de 30 % de la consommation finale totale et de 45 % de la consommation primaire fossile**, d'ici 2030. Sous réserve de la sécurité d'approvisionnement, l'arrêt du recours aux centrales à charbon pour la production d'électricité est prévu d'ici 2027.

L'article 9 accompagne la rénovation énergétique, **avec 900 000 rénovations d'ampleur par an**, soutenues par Ma Prime Rénov', dès 2030, et **1 250 à 2 500 TWh d'économies d'énergie par an**, soutenues par les certificats d'économies d'énergie, dès 2026.

Ainsi, cette proposition de loi offre à l'ensemble des acteurs concernés une ambition politique et une protection juridique, dont ils ont besoin pour réaliser notre transition énergétique dans les délais requis.

Les principaux objectifs énergétiques prévus par la proposition de loi



Un mix nucléaire au moins aux deux tiers en 2030 et majoritairement en 2050



Au moins 27 GW de nouveau nucléaire, avec au moins 14 EPR2 et 15 SMR, d'ici 2050



Au moins 6,5 GW d'hydrogène décarboné, d'ici 2030



Au moins 29 GW d'hydroélectricité, 20 % de biogaz et 50 TWh de biocarburants, d'ici 2030 ou 2035

2. La proposition de loi poursuit aussi une simplification normative idoine, nécessaire à la relance de la filière nucléaire et à l'essor des filières renouvelables

Le quasi-doublement de notre consommation électrique, d'ici 2050 voire 2035, envisagé par RTE, nécessite un véritable coup d'accélérateur. C'est pourquoi la proposition de loi poursuit une simplification normative idoine, qui doit faciliter la relance de la filière nucléaire et l'essor des filières renouvelables.

Une première série de mesures concerne l'énergie nucléaire.

L'article 14 modifie la loi « Nouveau nucléaire » de 2023, afin de prolonger ses dispositions, de 20 à 27 ans, de faciliter l'implantation de SMR, en dehors des installations existantes, et d'allonger les concessions d'occupation du domaine maritime, de 30 à 50 ans.

L'article 15 modifie aussi cette loi pour appliquer, pour la première fois, au projet de fusion Iter, plusieurs dispositions : la dérogation à l'objectif Zéro artificialisation nette (ZAN), le bénéfice de la raison impérieuse d'intérêt public majeur (R2IPM) et la dérogation à la « loi Littoral ».

L'article 16 renforce les sanctions à l'encontre des intrusions dans les installations nucléaires.

La deuxième série de mesures de simplification porte sur les collectivités territoriales.

L'article 17 étend les sociétés locales de production d'énergies renouvelables aux projets d'hydrogène soutenus par appels d'offres.

L'article 18 élargit la contribution au partage territorial de la valeur, dont doivent bénéficier les communes et leurs groupements sur chaque appel d'offres d'électricité ou de gaz renouvelables, aux projets d'éolien en mer et d'hydrogène soutenus par appels d'offres.

La troisième série de mesures a trait aux énergies renouvelables.

L'article 19 applique le critère de bilan carbone, prévu pour réduire les émissions de GES, mais aussi pour soutenir les industriels français et européens, aux projets d'hydroélectricité soutenus par guichets ouverts.

L'article 20 facilite la dérogation aux débits réservés et les augmentations de puissance pour les installations hydroélectriques.

L'article 21 propose d'autoriser, à titre expérimental, et pour les concessions hydroélectriques échues, le passage du régime des concessions vers celui des autorisations, afin de sortir enfin du contentieux européen qui obère les perspectives de la filière hydroélectrique depuis 20 ans.

L'article 22 renforce les sanctions contre les projets alibis en matière d'agrivoltaïsme.

Une dernière série de mesures concernent la protection des consommateurs.

L'article 23 dote la Commission de régulation de l'énergie (CRE) de compétences pour surveiller les contrats de long terme en électricité et en gaz renouvelables (*Power Purchase Agreements – PPA*) et favoriser l'essor des installations d'hydrogène, d'une part, et de captage et de stockage du carbone, d'autre part.

L'article 24 encadre la définition des offres, la modification des contrats, l'information des consommateurs et complète le comparateur d'offres du Médiateur national de l'énergie (MNE).

3. UNE INITIATIVE SÉNATORIALE, QUI RÉPOND AUX BESOINS DES ACTEURS DE TERRAIN, NE NÉCESSITANT QUE DES AJUSTEMENTS PONCTUELS

1. La proposition de loi bénéficie d'un accueil très positif

Malgré les délais de préparation très resserrés, **les rapporteurs ont soumis la proposition de loi à un cycle d'auditions très dense**, qui leur a permis d'entendre **une trentaine de personnalités issues d'une vingtaine d'organismes**.

Ils ont auditionné les acteurs économiques concernés : la filière nucléaire (dont le groupe EDF), la filière hydrogène, les grands secteurs énergétiques (dont l'électricité, le gaz et le

pétrole) ou les différentes filières renouvelables (dont l'hydroélectricité, la chaleur, le biogaz et les biocarburants).

Ils ont aussi échangé avec les acteurs institutionnels : la CRE, le MNE, RTE ou la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR).

Enfin, ils ont entendu le Gouvernement : le cabinet du ministre de l'énergie et la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

Les rapporteurs retiennent de leurs auditions que le principe de la proposition de loi bénéficie d'un accueil très positif unanime parmi les acteurs économiques et institutionnels ainsi auditionnés, le Gouvernement étant quant à lui attentif à ce stade.

S'agissant de la filière nucléaire, le groupe EDF a indiqué, pour la première tranche, que « *la première étape de 9,9 GW, correspondant en puissance à 3 paires d'EPR2, est bien alignée avec le programme industriel engagé par EDF* » et, pour les autres tranches, que « *la construction de nouveaux réacteurs supplémentaires sera nécessaire pour remplacer progressivement les réacteurs actuellement en fonctionnement, comme le prévoit la proposition de loi.* » De son côté, la Société française d'énergie nucléaire (Sfen) a estimé « *important d'inscrire dans une loi énergétique* », non seulement « *un socle programmatique visant à la construction de six réacteurs EPR, totalisant environ 10 GW de capacité installée* » mais aussi « *la proposition proche de ce qui est développé dans cette proposition de loi [soit] la mise en service d'une nouvelle capacité d'au moins 25 GW de production nucléaire d'ici 2050* ». Quant à RTE, il a précisé que le texte « *semble se rapprocher des hypothèses de construction du scénario N03 défini dans notre étude Futurs énergétiques 2050* ».

Concernant les filières renouvelables, si plusieurs acteurs ont regretté les conditions fixées par la proposition de loi en matière d'éolien en mer, les objectifs proposés en matière d'hydroélectricité, de chaleur, de biogaz et de biocarburants ont été accueillis favorablement.

Du côté de l'hydrogène, nucléaire ou renouvelable, l'inscription d'un objectif de 6,5 GW d'ici 2030 et la transposition d'une dérogation favorable à l'hydrogène nucléaire ont été salués.

Enfin, la CRE et le MNE ont accueilli positivement les mesures de régulation et de protection proposées, tout en suggérant des compléments.

2. La proposition de loi ne nécessite que quelques ajustements ponctuels

Dans ce contexte, les rapporteurs ont proposé quelques amendements paramétriques.

En premier lieu, ils ont consolidé les objectifs fixés en matière d'énergie nucléaire. D'une part, ils ont fixé l'objectif de recours à des matières recyclées à 10 %, d'ici 2030, et 20 %, d'ici 2040. D'autre part, ils ont précisé que l'objectif de disponibilité des installations nucléaires porte sur une disponibilité moyenne. Enfin, ils ont spécifié que l'objectif de réduction des coûts des réseaux d'électricité concerne les coûts unitaires.

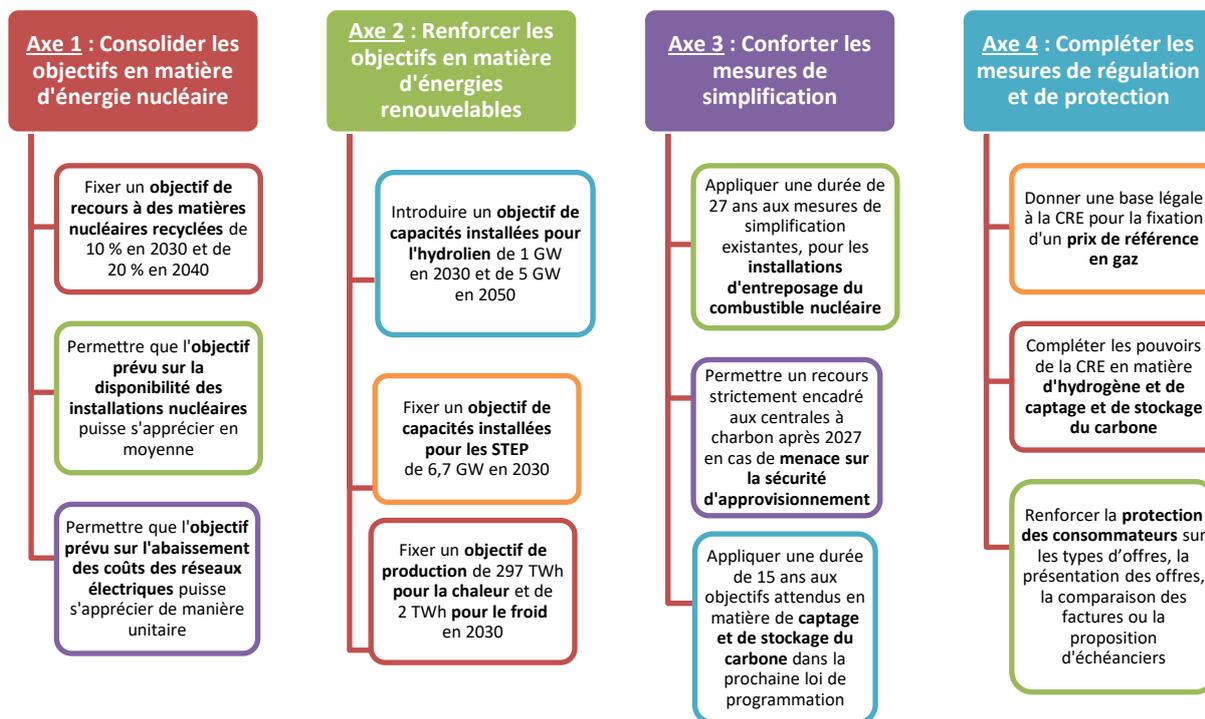
En second lieu, les rapporteurs ont renforcé les objectifs envisagés en matière d'énergies renouvelables. Tout d'abord, ils ont ajouté, pour l'hydrolien, un objectif de 1 GW, d'ici 2030, et de 5 GW, d'ici 2050. Autre point, ils ont distingué l'objectif de 297 TWh pour la chaleur, de celui de 2 TWh pour le froid, en 2030. Enfin, ils ont appliqué aux stations de transfert d'énergie par pompage (STEP) un objectif global de 6,7 GW, en 2035.

En troisième lieu, les rapporteurs ont conforté certaines mesures de simplification. Ainsi, ils ont appliqué l'allongement, de 20 à 27 ans, des mesures de simplification prévues pour les réacteurs nucléaires, aux installations d'entreposage liées. Plus encore, ils ont prévu que l'existence d'une menace sur la sécurité d'approvisionnement permette un recours, strictement encadré, aux centrales à charbon après 2027. Enfin, ils ont clarifié l'intégration des technologies de captage et de stockage du carbone, dans la prochaine loi de programmation.

En dernier lieu, les rapporteurs ont complété les mesures de régulation et de protection. Tout d'abord, ils ont donné à la CRE une base légale pour la détermination du prix de référence du gaz. De plus, ils ont décliné, sur un plan plus opérationnel, les compétences attribuées à la CRE en matière d'hydrogène et de captage et de stockage du carbone. Dernier point, ils ont complété les mesures de protection des consommateurs en intégrant, à l'initiative de la CRE et

du MNE, des compléments sur les types d'offres, la présentation des offres, la comparaison des factures ou encore la proposition d'échéanciers.

Les apports essentiels de la commission



POUR EN SAVOIR +

- [Les travaux de la commission sur le nucléaire en 2023 et en 2022](#)
- [Les travaux de la commission sur le renouvelable en 2023](#)
- [Les travaux de la commission sur le marché de l'électricité de 2023](#)



Dominique Estrosi Sassone

Présidente

Sénateur
des Alpes-Maritimes
(Les Républicains)



Alain Cadec

Rapporteur

Sénateur
des Côtes-d'Armor
(Les Républicains)



Patrick Chauvet

Rapporteur

Sénateur
de la
Seine-Maritime
(Union Centriste)

[Commission des affaires économiques](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

[Consulter le dossier législatif](#)

