

N° 553

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 mai 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la mise en application de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat,

Par M. Daniel GREMILLET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *présidente* ; M. Alain Chatillon, Mme Dominique Estrosi Sassone, M. Patrick Chaize, Mme Viviane Artigalas, M. Franck Montaugé, Mme Anne-Catherine Loïsier, MM. Jean-Pierre Moga, Bernard Buis, Fabien Gay, Henri Cabanel, Franck Menonville, Joël Labbé, *vice-présidents* ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, MM. Rémi Cardon, Pierre Louault, *secrétaires* ; M. Serge Babary, Mme Martine Berthet, M. Jean-Baptiste Blanc, Mme Florence Blatrix Contat, MM. Michel Bonnus, Denis Bouad, Yves Bouloux, Jean-Marc Boyer, Alain Cadeç, Mme Anne Chain-Larché, M. Patrick Chauvet, Mme Marie-Christine Chauvin, M. Pierre Cuypers, Mmes Marie Evrard, Françoise Férat, Catherine Fournier, M. Daniel Gremillet, Mme Micheline Jacques, M. Jean-Marie Janssens, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Claude Malhuret, Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Mme Guylène Pantel, MM. Sébastien Pla, Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Mme Patricia Schillinger, MM. Laurent Somon, Jean-Claude Tissot.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
BILAN GÉNÉRAL.....	19
LES MESURES D'APPLICATION RÈGLEMENTAIRES.....	21
I. LA PLANIFICATION ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE.....	21
1. <i>Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et stratégie nationale bas-carbone (SNBC) (articles 1, 5 et 8)</i>	<i>21</i>
a) Une nouvelle PPE qui n'a pas été formellement présentée par le Gouvernement devant le Parlement.....	21
b) Une nouvelle PPE dont les dispositions ne respectent toujours pas les objectifs fixés par le législateur	23
c) Une nouvelle PPE dont l'application est perturbée par les répercussions de la crise de la Covid-19	24
d) Une nouvelle PPE devant déjà être adaptée à l'évolution technologique	29
e) De nouveaux objectifs appelant des moyens revalorisés en matière de rénovation énergétique	31
f) Une « loi quinquennale » à défendre à chaque instant devant la tentation de l'exécutif de dessaisir le Parlement	33
2. <i>Fermeture des centrales à charbon (article 12).....</i>	<i>36</i>
II. LA RÉNOVATION ET L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUES.....	37
1. <i>Introduction d'un seuil maximal de consommation d'énergie pour la définition du critère de performance énergie minimale des logements décents (article 17).....</i>	<i>37</i>
2. <i>Définition d'obligation et de dérogations en matière de diagnostic de performance énergétique, d'audit énergétique, de classement des biens et d'annonces de vente ou de location (article 22)</i>	<i>38</i>
3. <i>Modalités de transmission des diagnostics de performance énergétique (DPE) (article 24).....</i>	<i>40</i>
4. <i>Certificats d'économies d'énergie (CE2) (article 36)</i>	<i>41</i>
III. LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES TERRITOIRES	44
1. <i>Remplacement des afficheurs déportés par un accès numérique aux données de consommation (article 13).....</i>	<i>44</i>
2. <i>Aide à l'électrification rurale (article 14).....</i>	<i>45</i>
3. <i>Compensation des charges résultant des obligations de service public dans les zones non-interconnectées (ZNI) (article 59).....</i>	<i>47</i>
IV. L'ESSOR DES ÉNERGIES RENOUVELABLES.....	47
1. <i>Application du critère du « bilan carbone » dans les dispositifs de soutien aux projets d'énergie renouvelable institués par appel d'offres (article 30).....</i>	<i>47</i>
2. <i>Mise en place du « contrat d'expérimentation » pour la désignation des projets d'énergies renouvelables innovantes (article 30).....</i>	<i>49</i>
3. <i>Opérations d'autoconsommation collective (article 40).....</i>	<i>51</i>
4. <i>Facilitation des opérations d'autoconsommation collective par les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) (article 41)</i>	<i>53</i>
5. <i>Les avances en comptes courants pouvant être consenties par les collectivités territoriales ou leurs groupements aux projets d'énergies renouvelables (Article 42).</i>	<i>55</i>
6. <i>Augmentation de puissance des installations hydrauliques concédées (article 43)</i>	<i>56</i>

7. Facilitation des conditions d'implantation des projets d'énergie renouvelable sur les délaissés de voirie ou les ombrières de stationnement (articles 44, 45 et 48)	56
8. Autorisation d'exploitation de certaines installations commerciales (article 47).....	57
9. Garanties d'origine et investissements participatifs pour la production de biogaz (article 50).....	57
10. Garanties d'origine pour la production d'hydrogène d'origine renouvelable (article 52) ...	61
11. Schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR) (article 54).....	61
12. Classement des réseaux de chaleur et de froid (article 55)	62
V. LA RÉGULATION DES MARCHÉS DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ	62
1. Réforme du collège du comité de règlement des différends (CoRDIS) de la Commission de régulation de l'énergie (CRE)	62
2. Délégation de fonctions de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) à son président (article 60)	62
3. Bac à sable réglementaire de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (article 61) ..	63
4. Modalités de calcul et de répartition du complément de prix de l'accès régulé à l'énergie nucléaire historique (ARENH) (article 62).....	63
5. Tarifs réglementés de vente de gaz (TRVG) (article 63).....	66
6. Tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRVE) (article 64)	68
7. Outil de comparaison du Médiateur de l'énergie (MNE) (article 66)	71
LES HABILITATIONS À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCE	73
I. LES ORDONNANCES PRÉVUES	73
II. LES ORDONNANCES PRISES	75
1. Accompagnement des fermetures de centrales à charbon (article 12).	75
2. Dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'énergie et du climat (2° et 3° du I article 39).....	77
3. Promotion de l'utilisation de l'énergie à partir de sources renouvelables (1° et 4° du I de l'article 39).....	79
4. Marché intérieur de l'électricité (4° du I et 3° du II de l'article 39).....	82
5. Terminologie, production, transport, stockage, traçabilité de l'hydrogène et cadre de soutien à celui produit par électrolyse de l'eau à partir de sources renouvelables ou bas-carbone (article 52).....	85
6. Réforme du comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS) au sein de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (II de l'article 57).	91
7. Contribution au service public de l'électricité (CSPE) (III de l'article 57).	93
III. LES ORDONNANCES ABANDONNÉES.....	94
1. Harmonisation, dans le code de la construction et de l'habitation et le code de l'énergie, de la notion de consommation énergétique des bâtiments et de la définition du niveau excessif de cette consommation (article 15).....	94
2. 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 et 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 (article 39).	96
LES DEMANDES DE REMISE DE RAPPORTS	97
I. LES RAPPORTS DEVANT ÊTRE TRANSMIS PAR LE GOUVERNEMENT	97
II. LES RAPPORTS DEVANT ÊTRE TRANSMIS PAR D'AUTRES AUTORITÉS.....	98

LES MESURES À EFFET DIFFÉRÉ	101
I. LA PLANIFICATION ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE.....	101
II. LA RÉNOVATION ET L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUES.....	102
LES MESURES DÉLÉGUÉES.....	103
I. LE HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT (HCC)	103
II. LA RÉFORME DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE (AE)	103
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	105
EXAMEN EN COMMISSION.....	109
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	117
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES DANS LE CADRE DU GROUPE D'ÉTUDES « ÉNERGIE »	119
LISTE DES CONTRIBUTIONS REÇUES PAR LE RAPPORTEUR	121

L'ESSENTIEL

Le 20 janvier 2021, la commission des affaires économiques du Sénat a confié au sénateur Daniel Gremillet (Les Républicains - Vosges) une mission d'information sur l'application de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, dite « Énergie-Climat », dont il était le rapporteur pour le Sénat.

Depuis lors, le rapporteur a rencontré 40 intervenants, à l'occasion de 15 auditions, dans le cadre de ses travaux préparatoires (Haut Conseil pour le climat - HCC, Commission de régulation de l'énergie - CRE, Médiateur national de l'énergie - MNE, Agence nationale de l'habitat - ANAH, Fédération nationale des collectivités concédantes et régies - FNCCR, professionnels des énergies renouvelables - EnR - et de la rénovation énergétique).

Après un an de pleine application de la loi « Énergie-Climat », il faut aujourd'hui passer, pour reprendre l'expression indiquée au rapporteur par la présidente du HCC, du « *leadership de l'ambition* » au « *leadership de la mise en œuvre* ».

C'est tout l'enjeu de la mission de suivi au long cours de cette loi que la commission a souhaité instituer, et dont le présent rapport d'information constitue le premier exercice.

Au terme de cet exercice, le rapporteur a formulé 45 recommandations : elles visent à conforter l'application de loi « Énergie-Climat », à quelques jours de l'examen par le Sénat du projet de loi « Climat-Résilience ».

Désireux d'aboutir, rapidement et concrètement, il a déposé la proposition de loi tendant à conforter l'application de loi « Énergie-Climat » et à favoriser l'atteinte de son objectif de « neutralité carbone », qui reprend 20 de ces recommandations de nature législative.

Pour le rapporteur, l'urgence est aujourd'hui d'agir pour décarboner notre production d'énergie - en favorisant l'énergie nucléaire et les EnR - mais aussi notre consommation d'énergie - en promouvant la rénovation énergétique et les projets d'autoconsommation. De manière plus innovante, le rapporteur propose des évolutions législatives très concrètes pour favoriser le stockage de l'énergie, à commencer par l'hydrogène.

Trois préoccupations ont guidé ses travaux : la diffusion de solutions de simplification auprès des acteurs premiers de la transition énergétique - entreprises, particuliers ou associations -, l'implication des collectivités territoriales, en tant qu'autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE), et la protection des consommateurs d'énergie, en particulier ceux en situation de précarité énergétique.

I. LA LOI « ÉNERGIE-CLIMAT » : UNE LOI MAJEURE, FRUIT D'UN COMPROMIS ENTRE LE SÉNAT ET L'ASSEMBLÉE NATIONALE, DONT L'APPLICATION A BEAUCOUP PROGRESSÉ DEPUIS UN AN

A. CONSACRANT L'OBJECTIF DE « NEUTRALITÉ CARBONE » À L'HORIZON 2050 ET L'ADOPTION D'UNE « LOI QUINQUENNALE » À COMPTER DE 2023, LA LOI « ÉNERGIE-CLIMAT » EST AU CŒUR DE NOTRE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

La loi « Énergie-Climat » a fait évoluer très positivement notre politique énergétique et climatique, avec :

- **l'actualisation des objectifs poursuivis** (dont la fermeture d'ici à 2022 des dernières centrales à charbon, l'essor d'ici à 2030 des EnR notamment l'éolien en mer et l'hydrogène, le report à 2035 de la réduction à 50 % de la production d'énergie nucléaire et l'atteinte d'ici à 2050 de la « neutralité carbone ») ;
- **la refonte des outils de planification** (dont le vote par le Parlement d'une « loi quinquennale » à partir de 2023, le renforcement de la programmation pluriannuelle de l'énergie - PPE - et de la stratégie nationale bas-carbone - SNBC - ou l'introduction de « plans de transition » pour les entreprises et les collectivités territoriales) ;
- **le renforcement du soutien aux EnR** (avec la prise en compte du critère du « bilan carbone » dans les appels d'offres, l'introduction de dispositifs spécifiques au biogaz, à l'hydrogène, au photovoltaïque ou à l'hydroélectricité, la facilitation de la mise en œuvre des opérations d'autoconsommation collective par les organismes d'habitations à loyer modéré - HLM) ;
- **la réforme de la régulation des marchés de l'électricité et du gaz** (avec la possibilité d'un relèvement du plafond de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique - ARENH - et d'une prise en compte de l'inflation dans son prix, l'extinction de tarifs réglementés de vente de gaz - TRVG - ou d'électricité - TRVE -, l'institution de fournisseurs de derniers recours ou secours, l'introduction en droit national des directives et règlements issus du « Paquet d'hiver » européen).

Cette loi a donc permis de placer la France sur le chemin de la « neutralité carbone » à l'horizon 2050, en consacrant cet objectif parmi ceux de notre politique énergétique nationale, et de replacer le Parlement au cœur des décisions énergétiques et climatiques, avec l'adoption d'une « loi quinquennale » dans ce domaine dès 2023.

B. AVEC DES TAUX DE 70 % POUR LES RÈGLEMENTS ET DE 80 % POUR LES ORDONNANCES, L'APPLICATION DE LA LOI « ÉNERGIE-CLIMAT » EST SUR LA BONNE VOIE

Regroupant 69 articles, **cette loi comporte 67 références à des mesures d'application réglementaires : 36 décrets, 22 arrêtés, 9 dispositions « par voie réglementaire ».**

En outre, 5 articles de cette loi prévoient des habilitations à légiférer par ordonnance et 6 autres la remise de rapports du Gouvernement au Parlement.

L'application de la loi « Énergie-Climat » est sur la bonne voie, mais doit encore progresser : 44 mesures réglementaires sur 63¹, soit 70 %, ont été prises ; 12 ordonnances sur 15, soit 80 %, ont été publiées ; 1 rapport sur 6, soit 17 %, a été remis.

3 ordonnances sur 15 habilitations, soit un cinquième d'entre elles, ne seront pas publiées, en particulier sur l'harmonisation de la notion de consommation énergétique des bâtiments et de la définition du niveau excessif de cette consommation (article 15), ainsi que sur l'adaptation du droit interne à deux règlements européens²(1° et 2° du II de l'article 39).

15 dispositions³ sur 69 articles, soit un vingtième d'entre elles, seront remises sur le métier, dans le cadre du projet de loi « Climat-Résilience », en particulier sur les objectifs en matière d'EnR, la composition de la PPE et de la SNBC, les fermetures de centrales à charbon, le diagnostic de performance énergétique (DPE), les obligations de rénovation énergétique applicables aux propriétaires de logements, les obligations de déclaration de performance extra-financière des entreprises, les conditions d'implantation de projets d'EnR, la lutte contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie (C2E).

Attachée à la loi « Énergie-Climat », fruit d'un compromis entre le Sénat et l'Assemblée nationale, **la commission appelle le Gouvernement à donner une traduction réglementaire, rapide et complète, aux dispositions législatives ainsi adoptées.**

Elle l'invite également à **ne pas éroder le compromis trouvé entre les deux assemblées**, tout particulièrement les apports sénatoriaux intégrés à ce texte, **dans le cadre de l'examen du projet de loi « Climat-Résilience ».**

¹ Faisant l'objet d'un suivi de la part de la commission des affaires économiques du Sénat.

² 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 et 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.

³ Dont 4 dispositions relatives aux conditions de ratification d'ordonnances prévues par les articles 12, 15 et 39.

BILAN DE L'APPLICATION DE LA LOI « ÉNERGIE-CLIMAT » :

LES MARGES DE PROGRÈS, LES POINTS DE VIGILANCE



des mesures d'application sont encore attendues

des ordonnances n'ont pas été prises

des rapports n'ont pas été remis

des dispositions s'apprêtent à être modifiées, directement ou indirectement, par le projet de loi « Climat-Résilience »

II. DES POINTS DE VIGILANCE SUR LE CHEMIN DE LA « NEUTRALITÉ CARBONE », LIÉS AUX INSUFFISANCES DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE DU GOUVERNEMENT

A. LE CHEMIN VERS LA « NEUTRALITÉ CARBONE » EST ENTRAVÉ PAR LE MANQUE D'ANTICIPATION DU GOUVERNEMENT

Le chemin vers la « neutralité carbone », ouvert par la loi « Énergie-Climat », fait face à des difficultés, imputables au manque d'anticipation du Gouvernement.

- Dès l'examen de cette loi, le rapporteur avait déploré l'absence d'étude d'impact sur les fermetures de 14 réacteurs nucléaires d'ici à 2035 et de 4 centrales à charbon d'ici à 2022. S'il se félicite que la commission des affaires économiques du Sénat ait obtenu le report de 10 ans des arrêts de réacteurs nucléaires, le rapporteur regrette la situation de « *vigilance particulière* », identifiée jusqu'en 2024 par Réseau de transport d'électricité (RTE), en raison d'une « *disponibilité dégradée du parc nucléaire* ».
- Le rapporteur rappelle qu'il avait plaidé, sans grand succès, pour une plus grande prise en compte de l'hydroélectricité, notre première source d'énergie renouvelable, et de l'hydrogène, notre vecteur énergétique d'avenir, au cours de l'examen de cette loi. S'il se réjouit que le Plan de relance alloue 2 Mds d'euros à l'hydrogène, d'ici à 2022, le rapporteur souligne aujourd'hui l'inadaptation de la PPE mais aussi de la « loi quinquennale » à cette évolution technologique.

- S'agissant des EnR, **le rapporteur constate des retards dans les projets électriques** – de « petite hydroélectricité » ou d'éolien en mer – **comme gaziers** – de biogaz ou de chaleur renouvelable. **Il observe un renchérissement**, de 12 % au titre de l'année 2020¹, **des charges de service public de l'énergie (CSPE)**, qui sous-tendent les dispositifs de soutien public aux EnR, **selon la Commission de régulation de l'énergie (CRE)**.
- Pour ce qui concerne la rénovation énergétique, **le rapporteur relève l'absence de massification de Ma Prime Rénov'**, pourtant le principal dispositif de soutien à la rénovation énergétique : 500 M d'euros de travaux pour 140 000 dossiers ont été engagés depuis le début de l'année², contre 1,9 Md d'euros de travaux pour 1,4 million de ménages pour l'ancien crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

B. LE CHEMIN VERS « LA NEUTRALITÉ CARBONE » PÂTIT ÉGALEMENT DU MANQUE DE CONSIDÉRATION DU GOUVERNEMENT

Le chemin vers la « neutralité carbone » pâtit également du manque de considération du Gouvernement à l'égard du Parlement.

- D'une part, **le Gouvernement n'a pas respecté dans la PPE les objectifs fixés par le législateur** en matière notamment de biogaz, d'éolien en mer et d'hydrogène. La PPE n'a, du reste, pas fait l'objet d'une présentation devant le Parlement, comme le prévoit pourtant l'article L. 141-4 du code de l'énergie. La même insuffisance doit être relevée s'agissant de l'ordonnance sur l'accompagnement des fermetures de centrales à charbon, dont les commissions des affaires économiques du Sénat et de l'Assemblée nationale attendent encore la présentation...
- D'autre part, **le Gouvernement a érodé à plusieurs reprises la « loi quinquennale »** : il a tenté de supprimer son évaluation financière, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2020 ; il a élaboré un décret sur les C2E courant jusque fin 2025 alors que ces certificats doivent être fixés par cette loi dès 2023 ; il a commandé à RTE et à l'Agence internationale de l'énergie (AIE) un « scénario 100 % renouvelables » au mépris du choix à venir du législateur ; aujourd'hui, il propose 12 décrets régionalisés, en lieu et place d'une loi nationale, dans le cadre du projet de loi « Climat-Résilience » !

¹ Commission de régulation de l'énergie (CRE).

² Agence nationale de l'habitat (ANAH).

- Enfin, **le Gouvernement a supprimé, au détour de certaines ordonnances, des apports sénatoriaux majeurs à la loi « Énergie-Climat »**. Il a ainsi abrogé le dispositif d'application du critère du « bilan carbone », qui devait être pris en compte dans les dispositifs de soutien public aux EnR attribués par appels d'offres, dans le but de protéger nos industriels français et européens du *dumping* environnemental. Il a également supprimé le cadrage introduit par le Sénat pour les communautés d'énergie renouvelable et les communautés énergétiques citoyennes, qui leur interdisait à raison d'être propriétaires de réseaux de distribution détenus par nos collectivités territoriales !

C. LE CHEMIN VERS « LA NEUTRALITÉ CARBONE » EST AUSSI CONTRARIÉ PAR LE MANQUE D'ADAPTATION DU GOUVERNEMENT

Le chemin vers la « neutralité carbone » est aussi contrarié par le manque d'adaptation du Gouvernement.

- Acteurs premiers de la transition énergétique dans nos territoires, en tant qu'AODE notamment, **les collectivités territoriales sont trop souvent laissées de côté** s'agissant de l'allocation des financements par le Fonds d'accès à l'électrification rurale (FACE), l'accès aux « garanties d'origine » du biogaz ou de l'hydrogène ou encore l'accompagnement dans la rénovation énergétique.
- Alors que le Gouvernement entend développer les EnR, **l'autoconsommation est peu promue et mal régulée**. Davantage de confiance pourrait être faite aux acteurs de terrain, à commencer par les bailleurs sociaux. Davantage de règles pourraient aussi être appliquées par les AODE, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ou le Médiateur national de l'énergie (MNE).
- Souvent présentée comme une priorité gouvernementale, **la rénovation énergétique est touchée par la réforme des C2E**, avec l'extinction de « coups de pouce » et de « bonifications », pourtant utiles aux ménages les plus précaires. À l'inverse, un effort de simplification et d'assainissement est nécessaire, pour prévenir tout risque de fraude pour les consommateurs et, partant, toute répercussion sur le coût de l'électricité.
- Enfin, **au-delà du discours aujourd'hui convenu sur l'hydrogène, ce sont des actions concrètes dont la filière a besoin** : un cadre stratégique complet, des dispositions juridiques adaptées, un soutien financier opérationnel.

III. 45 RECOMMANDATIONS ET 1 PROPOSITION DE LOI POUR COMPLÉTER LA LOI « ÉNERGIE-CLIMAT » ET ATTEINDRE L'OBJECTIF DE « NEUTRALITÉ CARBONE », À QUELQUES JOURS DE L'EXAMEN PAR LE SÉNAT DU PROJET DE LOI « CLIMAT-RÉSILIENCE »

A. 45 RECOMMANDATIONS

Le rapporteur a présenté 45 recommandations pour conforter la loi « Énergie-Climat ».

Ces recommandations visent à :

- ✓ **Consolider** en substance et en portée notre stratégie énergétique nationale (Axe I) ;
- ✓ **Dynamiser** les opérations de rénovation et d'efficacité énergétiques (Axe II) ;
- ✓ **Réduire** les fractures sociales et territoriales dans l'accès à l'énergie (Axe III) ;
- ✓ **Soutenir** les projets d'EnR et d'autoconsommation individuelle et collective (Axe IV) ;
- ✓ **Protéger** les consommateurs dans le contexte de l'extinction de tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRVE) et de gaz (TRVG) (Axe V) ;
- ✓ **Assurer** l'intelligibilité et l'efficacité des ordonnances autorisées par cette loi (Axe VI).

B. 1 PROPOSITION DE LOI

Pour aboutir rapidement et concrètement, le rapporteur a présenté la plupart de ces recommandations sous la forme d'une proposition de loi.

Regroupant 20 articles, cette proposition de loi tend à :

- ✓ **Adapter** le cadre stratégique à l'urgence climatique et à l'évolution technologique (Chapitre premier) ;
- ✓ **Conforter** les dispositifs de soutien aux projets territoriaux liés à la transition énergétique (Chapitre II) ;
- ✓ **Impliquer** les collectivités territoriales dans les projets territoriaux liés à la transition énergétique (Chapitre III) ;
- ✓ **Réguler** les opérations d'autoconsommation individuelle et collective (Chapitre IV) ;
- ✓ **Protéger** les consommateurs face à la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz (Chapitre V).

COMMENT FAIRE PROGRESSER L'APPLICATION DE LA LOI
« ÉNERGIE-CLIMAT » ?

COMMENT FAIRE PROGRESSER L'ATTEINTE DE L'OBJECTIF DE
« NEUTRALITÉ CARBONE » ?



recommandations
réunies en **6** axes



articles dans la
proposition de loi



rencontres à l'occasion
de **15** auditions

La proposition de loi tendant à conforter l'application de la loi « Énergie-Climat »

Présentée par Daniel Gremillet, président du groupe d'études « Énergie », Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, et plusieurs collègues, **la proposition de loi tendant à conforter l'application de la loi « Énergie-Climat » et l'atteinte de son objectif de « neutralité carbone » comporte les dispositions suivantes.**

Le chapitre premier vise à adapter le cadre stratégique à l'urgence climatique et à l'évolution technologique.

L'article premier modifie l'objectif de notre politique énergétique nationale relatif à l'énergie nucléaire figurant à l'article L. 100-4 du code de l'énergie : il lui préfère celui de « *maintenir la production d'énergie nucléaire à 50 % au moins à l'horizon 2035* » à celui de « *réduire la production d'énergie nucléaire à 50 % à l'horizon 2035* ».

L'article 2 inscrit, parmi les objectifs de notre politique énergétique nationale, mentionnés à l'article précité, celui de « *porter les capacités installées de production d'hydrogène renouvelable et bas-carbone produit par électrolyse à l'issue de procédures de mise en concurrence à 6,5 gigawatts au moins d'ici à 2030* ».

L'article 3 étend la « loi quinquennale », qui fixera nos objectifs énergétiques et climatiques à compter du 1^{er} juillet 2023, à ceux en matière « *d'hydrogène renouvelable et bas-carbone* » : de la sorte, le législateur pourra déterminer la prochaine trajectoire d'évolution pour cette filière.

Le chapitre II tend à conforter les dispositifs de soutien aux projets territoriaux liés à la transition énergétique.

L'article 4 rétablit la disposition d'application du critère du « bilan carbone », qui doit être pris en compte dans les dispositifs de soutien aux projets d'énergies renouvelables attribués par appels d'offres, dans un souci de sécurité juridique.

En effet, cette disposition a été supprimée par le Gouvernement à l'occasion de la publication de l'ordonnance n° 2021-167 du 17 février 2021 relative à l'hydrogène.

L'article 5 applique le critère du « bilan carbone » aux projets d'énergies renouvelables attribués en guichets ouverts.

Cette extension interviendrait, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, afin d'être parfaitement adaptée à la réalité des porteurs de projets d'énergies renouvelables.

L'article 6 ouvre le dispositif du « contrat d'expérimentation », c'est-à-dire un dispositif de soutien aux projets d'énergies renouvelables innovantes, actuellement appliqué au biogaz, à « *toute autre forme de gaz renouvelable ainsi qu'à l'hydrogène renouvelable et bas-carbone* ».

L'article 7 clarifie la terminologie de l'hydrogène, instituée par l'ordonnance n° 2021-167 du 17 février 2021 relative à l'hydrogène, en préférant le terme d'« *hydrogène de transition* » à celui « *d'hydrogène carboné* », pour mieux le distinguer de l'« *hydrogène bas-carbone* ».

Le chapitre III vise à impliquer les collectivités territoriales dans les projets territoriaux liés à la transition énergétique.

L'**article 8** ouvre la possibilité de transférer à titre gratuit les « garanties d'origine » prévues pour l'hydrogène aux groupements de communes et aux métropoles lorsque les communes leur ont transféré leur compétence en matière d'énergie.

L'**article 9** applique un dispositif similaire aux « garanties d'origine » prévues pour le biogaz.

L'**article 10** permet à la moitié des AODE de demander la modification du plan de développement du réseau devant être élaboré par le gestionnaire de réseau, en application de l'ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021 relative au marché intérieur de l'électricité.

L'**article 11** a pour objet de relever, de 5 à 10 %, le seuil de recettes de fonctionnement des collectivités territoriales, qui limite les avances en comptes courants que les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent consentir, *via* des sociétés anonymes ou par actions simplifiées qu'elles détiennent, aux projets d'énergies renouvelables.

Le **chapitre IV** a pour objet de réguler les opérations d'autoconsommation individuelle et collective.

L'**article 12** permet aux bailleurs sociaux d'intégrer des personnes physiques ou morales tierces dans la mise en œuvre de l'opération d'autoconsommation collective dont elles sont les personnes morales organisatrices (PMO).

L'**article 13** permet aux AODE de devenir les PMO de telles opérations d'autoconsommation.

L'**article 14** réintroduit le cadrage adopté par le Sénat, dans le cadre de la loi « Énergie-Climat », mais supprimé par le Gouvernement dans l'ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 relative aux énergies renouvelables ; ce cadrage vise en substance à interdire :

- aux communautés d'énergie renouvelable et aux communautés énergétiques citoyennes d'être propriétaires du réseau de distribution ;
- à une entreprise de disposer de pouvoirs de décision au sein d'une communauté énergétique citoyenne si elle exerce une activité commerciale à grande échelle et si le secteur de l'énergie est son principal domaine d'activité économique.

Complémentairement, l'article institue la nécessité pour les porteurs de telles communautés de déclarer auprès des AODE leurs installations de production, préalablement à leur mise en service, comme ils doivent déjà le faire auprès des gestionnaires de réseaux.

L'**article 15** confie aux AODE un rôle de coordination des opérations d'autoconsommation collective, dont les communautés d'énergie renouvelable et les communautés énergétiques citoyennes, implantées sur leur territoire.

L'**article 16** alloue au Médiateur national de l'énergie (MNE) une compétence pour connaître de différends impliquant des autoconsommateurs.

Le **chapitre V** vise à protéger les consommateurs face à la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz.

L'**article 17** conforte les missions de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) à l'égard des fournisseurs de recours ou de secours.

L'**article 18** prévoit que le comparateur d'offres du MNE distingue les « contrats à tarification dynamique », issus de l'ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021 relative au marché intérieur de l'électricité.

L'**article 19** dispose que la CRE et le MNE réalisent une communication grand public sur ces contrats, en précisant leurs avantages et leurs inconvénients, en particulier sur la volatilité des prix.

L'**article 20** prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'impact des évolutions de la régulation des marchés de l'électricité et du gaz, issues de la loi « Énergie-Climat ».

Ce rapport doit évaluer l'incidence sur les consommateurs de l'extinction de tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRVE) et des tarifs réglementés de vente de gaz (TRVG) ainsi que l'introduction des « contrats à tarification dynamique ». Il doit également évaluer l'impact sur les AODE de l'introduction des communautés d'énergie renouvelable et des communautés énergétiques citoyennes.

Enfin, l'article 21, du chapitre VI, consiste en un gage destiné à tirer les conséquences financières de la présente proposition de loi.

BILAN GÉNÉRAL

La loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019, relative à l'énergie et au climat, dite « Énergie-Climat », a fait évoluer sur plusieurs points notre politique énergétique et climatique avec :

- l'**actualisation des objectifs poursuivis** (dont la fermeture d'ici à 2022 des dernières centrales à charbon, l'essor d'ici à 2030 des énergies renouvelables - EnR - notamment l'éolien en mer et l'hydrogène, le report à 2035 de la réduction à 50 % de la production d'énergie nucléaire et l'atteinte d'ici à 2050 de la « neutralité carbone ») ;

- la **refonte des outils de planification** (dont le vote par le Parlement d'une « loi quinquennale » à partir de 2023, le renforcement de la programmation pluriannuelle de l'énergie - PPE - et de la stratégie nationale bas-carbone - SNBC - ou l'introduction de « plans de transition » pour les entreprises et les collectivités territoriales) ;

- le **renforcement du soutien aux EnR** (avec la prise en compte du critère du « bilan carbone » dans les appels d'offres, l'introduction de dispositifs spécifiques au biogaz, à l'hydrogène, au photovoltaïque ou à l'hydroélectricité, la facilitation de la mise en œuvre des opérations d'autoconsommation collective par les organismes d'habitations à loyer modéré - HLM) ;

- la **réforme de la régulation des marchés de l'électricité et du gaz** (avec la possibilité d'un relèvement du plafond de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique - ARENH - et d'une prise en compte de l'inflation dans son prix, l'extinction de tarifs réglementés de vente de gaz - TRVG - ou d'électricité - TRVE -, l'institution de fournisseurs de derniers recours ou secours, l'introduction en droit national des directives et règlements issus du « Paquet d'hiver » européen).

Regroupant 69 articles, **cette loi comporte 67 références à des mesures d'application réglementaires : 36 décrets, 22 arrêtés, 9 dispositions « par voie réglementaire ».**

En outre, **5 articles de cette loi prévoient des habilitations à légiférer par ordonnance et 6 autres la remise de rapports du Gouvernement au Parlement.**

Plus d'un an après la publication de la loi « Énergie-Climat », **son application est sur la bonne voie mais doit encore progresser : 44 mesures réglementaires sur 63¹, soit 70 %, ont été prises ; 12 ordonnances sur 15, soit 80 %, ont été publiées ; 1 rapport sur 6, soit 17 %, a été remis.**

¹ Faisant l'objet d'un suivi de la part de la commission des affaires économiques du Sénat.

3 ordonnances sur 15 habilitations, soit un cinquième d'entre elles, ne seront pas publiées, en particulier sur l'harmonisation de la notion de consommation énergétique des bâtiments et de la définition du niveau excessif de cette consommation (article 15) ainsi que sur l'adaptation du droit interne au 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 et règlement (UE) et au 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 (1° et 2° du II de l'article 39).

15 dispositions¹ sur 69 articles, soit un vingtième d'entre elles, seront remises sur le métier, dans le cadre du projet de loi « Climat-Résilience », en particulier sur les objectifs en matière d'EnR, la composition de la PPE et de la SNBC, les fermetures de centrales à charbon, le diagnostic de performance énergétique (DPE), les obligations de rénovation énergétique applicables aux propriétaires de logements, les obligations de déclaration de performance extra-financière des entreprises, les conditions d'implantation de projets d'EnR, la lutte contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie (C2E).

Attachée à la loi « Énergie-Climat », fruit d'un compromis entre le Sénat et l'Assemblée nationale, **la commission appelle le Gouvernement à donner une traduction réglementaire, rapide et complète, aux dispositions législatives adoptées.**

Elle l'invite également à **ne pas éroder le compromis trouvé entre les deux assemblées**, tout particulièrement les apports sénatoriaux intégrés à ce texte, **dans le cadre de l'examen du projet de loi « Climat-Résilience ».**

Surtout, le rapporteur fait sienne une recommandation indiquée par le Haut Conseil pour le climat (HCC) à l'occasion de son audition : **la France doit aujourd'hui passer du « leadership de l'ambition » au « leadership de la mise en œuvre » dans les domaines énergétique et climatique.**

C'est tout l'enjeu du travail de suivi au long cours de l'application de la loi « Énergie-Climat » que la commission a souhaité engager, et dont le présent rapport d'information constitue le premier exercice.

¹ Dont quatre dispositions relatives aux conditions de ratification d'ordonnances prévues par les articles 12, 15 et 39.

LES MESURES D'APPLICATION RÉGLEMENTAIRES

Au 1^{er} avril 2021, 44 mesures réglementaires sur 63, soit 70 %, ont été prises pour l'application de la loi.

I. LA PLANIFICATION ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE

1. Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et stratégie nationale bas-carbone (SNBC) (articles 1, 5 et 8)

a) Une nouvelle PPE qui n'a pas été formellement présentée par le Gouvernement devant le Parlement

Les **articles 1 à 5 et 8** ont modifié les dispositions législatives afférentes à la PPE et à la SNBC, figurant respectivement aux articles L. 141-1 du code de l'énergie et L. 222-1 A à L. 222-1 B du code de l'environnement, depuis la loi de « Transition énergétique » du 17 août 2015¹.

Sur ce fondement, le Gouvernement a publié les **décrets n° 2020-456 du 21 avril 2020 et n° 2020-457 du 21 avril 2020** arrêtant :

- la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) sur les périodes 2019-2023 et 2024-2028 ;

- la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) sur les périodes 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033.

La PPE fixe les priorités d'action pour atteindre les objectifs en matière énergétique tandis que la SNBC détermine les orientations de la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre (GES) ; cette dernière comprend des « budgets carbone », c'est-à-dire les plafonds nationaux d'émission de GES, répartis par secteur d'activité et par catégorie de GES.

Si le rapporteur salue la publication de la PPE et de la SNBC, il retient de son audition du HCC que les textes réglementaires ne sont pas toujours à la hauteur des objectifs législatifs.

En effet, le HCC lui a indiqué que si « *des progrès ont été faits dans la gouvernance, à commencer par la loi "Énergie-Climat" elle-même, [...] les objectifs et les moyens de [cette loi] ne répondent que partiellement aux attentes* ».

Le HCC cite parmi les points positifs « *l'objectif français de neutralité carbone en 2050* », qui est « *compatible avec nos engagements internationaux* » ;

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (articles 173 et 176).

cet objectif « permet à la France de montrer le leadership de l'ambition » mais notre pays « doit maintenant incarner le leadership de la mise en œuvre ».

S'agissant des points négatifs, le HCC indique que « le premier budget carbone a été dépassé de 61 MteqCO₂¹ cumulés sur la période 2015-2018 » et que « les budgets carbone ont été révisés à la hausse sur la période 2015-2028 de 187 MteqCO₂ ».

Le rapporteur relève également que l'application de certains objectifs législatifs n'est pas sans poser de lourdes difficultés dans nos territoires.

Il en va ainsi de l'objectif de réduction à 50 % de la production d'énergie nucléaire, issu de la loi de « Transition énergétique » du 17 août 2015², dont la commission des affaires économiques du Sénat a obtenu le report de 2025 à 2035, dans le cadre de la loi « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019³.

À titre d'exemple, lors de son audition, EDF a indiqué en ces termes que l'arrêt des 2 réacteurs de la centrale de Fessenheim, en mai et juin 2020, va conduire à une chute de 680 à 60 des salariés présents sur le site : « Un peu plus de 150 salariés ont quitté le site en 2020. À ce jour, près de 470 salariés d'EDF et 250 salariés d'entreprises prestataires participent aux travaux de pré-démantèlement. En 2025, il ne restera qu'une soixantaine de salariés d'EDF sur le site pour gérer les activités du démantèlement et une centaine de salariés d'entreprises prestataires ».

Dans ce contexte, **le rapporteur juge crucial de soutenir notre filière nucléaire, en garantissant sa place dans notre mix énergétique**, avec la revalorisation de l'objectif figurant à l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

C'est la finalité de la proposition de résolution n° 348, déposée par le rapporteur et la présidente de la commission des affaires économiques du Sénat et le président Bruno Retailleau, et adoptée par le Sénat, le 23 mars dernier.

Si l'application des objectifs de notre politique énergétique nationale n'est donc, ni toujours suffisante, ni toujours univoque, **le rapporteur relève enfin que 2 mesures règlementaires sont encore attendues.**

En effet, l'article 2 dispose que :

- les conditions dans lesquelles les prochaines PPE et SNBC feront l'objet d'une concertation préalable sont définies par voie réglementaire ;

- le niveau des obligations d'économies d'énergie à réaliser entre la fin de la quatrième période et le 31 décembre 2023 est défini par un décret en Conseil d'État.

¹ Mégatonnes d'équivalents en dioxyde de carbone.

² Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (Article 1).

³ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (Article 1).

Dernière difficulté, **le rapporteur fait observer que la PPE n'a pas fait l'objet d'un débat au Parlement**, en méconnaissance de l'article L. 141-4 du code de l'énergie, qui dispose qu'« *une fois approuvée, la programmation pluriannuelle de l'énergie fait l'objet d'une présentation au Parlement* ».

S'il se félicite que la commission des affaires économiques du Sénat ait interrogé de son propre chef la ministre de la Transition écologique et solidaire **Élisabeth BORNE** à ce sujet, les 18 février et 6 avril 2020¹, **il appelle le Gouvernement à présenter formellement la PPE au Parlement**, afin de lui donner pleinement l'occasion d'en débattre.

1. Garantir la place de l'énergie nucléaire dans notre mix énergétique, en revalorisant l'objectif prévu à l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

2. Présenter formellement la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) au Parlement, afin de lui donner l'occasion d'en débattre.

b) Une nouvelle PPE dont les dispositions ne respectent toujours pas les objectifs fixés par le législateur

Le rapporteur déplore que la PPE ne respecte pas pleinement les objectifs fixés par le législateur.

À cet égard, **il rappelle qu'à l'occasion de l'examen de la loi « Énergie-Climat », la commission des affaires économiques du Sénat a fixé pour objectifs** (Article L. 100-4 du code de l'énergie) :

- au moins 10 % d'énergies renouvelables dans la consommation de gaz d'ici à 2030 (4°) ;

- environ 20 à 40 % d'hydrogène bas-carbone et renouvelable dans les consommations totales d'hydrogène et d'hydrogène industriel d'ici à 2030 (10°) ;

- 1 gigawatt par an de capacités installées de production à l'issue de procédures de mise en concurrence en matière d'éolien en mer d'ici à 2024 (4° ter).

Or, le **décret n° 2020-456 du 21 avril 2020** précité assortit ces objectifs de conditions restrictives :

- le premier est fixé à 7 % en cas de baisses de coûts de production permettant d'atteindre 75 €/mégawattheures (MWh) en 2023 et 60 € en 2028 et jusqu'à 10 % en cas de baisses de couts supérieures (I de l'article 5) ;

¹ De son côté, la ministre de la Transition écologique Barbara POMPILI a été auditionnée par la commission des affaires économiques du Sénat, dans le cadre des travaux sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2020, le 10 novembre 2020.

- le deuxième ne vise que l'hydrogène industriel (II du même article) ;

- le dernier varie « selon les prix et le gisement, avec des tarifs cibles convergeant vers les prix de marché sur le posé » (II de l'article 3).

Le rapporteur observe que le décalage le plus flagrant entre la législation et la réglementation concerne la filière du biogaz, qui constitue pourtant une énergie renouvelable peu émissive, inscrite dans une logique d'économie circulaire et porteuse d'« externalités positives » pour nos territoires, notamment ruraux.

C'est pourquoi il fait siennes les observations indiquées par les représentants de filière du gaz au cours de leur audition.

France gaz renouvelables (FGR) a ainsi « [tenu] à rappeler le non-alignement de la PPE avec les objectifs de la loi "Énergie-Climat" ».

Dans le même ordre d'idées, Gaz réseau distribution France (GrDF) a indiqué « [avoir] été surpris de la non-conformité de la PPE avec les "au moins" 10 % de gaz renouvelable prévus par la loi "Énergie-Climat" ».

Le rapporteur regrette aussi que la PPE n'offre pas un cadre stratégique plus complet aux biocarburants, rappelant qu'un récent rapport d'information de la commission des affaires économiques du Sénat¹ préconisait d'y intégrer des objectifs en termes de déploiement de véhicules ou de technologies de conversion² ainsi que d'infrastructures de recharge³.

Au total, **le rapporteur appelle à mettre en cohérence les objectifs fixés par la PPE avec ceux souhaités par le législateur**, en particulier en matière de biogaz, de biocarburants, d'hydrogène et d'éolien en mer.

3. Mettre en cohérence les objectifs fixés par la PPE avec ceux souhaités par le législateur, en particulier en matière de biogaz, de biocarburants, d'hydrogène et d'éolien en mer.

c) Une nouvelle PPE dont l'application est perturbée par les répercussions de la crise de la Covid-19

Le rapporteur observe que la PPE voit son application très perturbée par les répercussions de la crise de la Covid-19.

¹ Rapport d'information Les biocarburants : un atout pour la transition et l'indépendance énergétiques de M. Pierre CUYPERS, fait au nom de la commission des affaires économiques n° 136 (2019-2020) – 20 novembre 2019, p. 75.

² Comme c'est le cas pour l'électromobilité.

³ Comme c'est le cas pour l'électricité, le gaz de pétrole liquéfié (GPL), le gaz naturel pour véhicules (GNV), le gaz naturel liquéfié (GNL) ou l'hydrogène.

En premier lieu, **cette crise retarde la mise en œuvre des objectifs relatifs aux EnR.**

C'est pourquoi EDF a indiqué au rapporteur qu'« atteindre les objectifs dans les délais fixés par la loi et par la PPE reste un défi ».

De son côté, **le Syndicat des énergies renouvelables (SER) a dressé un constat similaire**, en ces termes : « La loi "Énergie-Climat" a d'abord permis de réaffirmer les objectifs stratégiques de la France en matière de développement des énergies renouvelables, ce qui est positif. Le rappel de certains objectifs sectoriels, pour l'hydroélectricité ou l'éolien en mer, sont très utiles, car les trajectoires de développement de ces filières sont potentiellement en train de prendre du retard ».

Plus précisément, **le SER a regretté :**

- le cahier des charges en cours de finalisation sur l'appel d'offres relatif à la « petite hydroélectricité », dont l'éligibilité est conditionnée à l'obtention d'une autorisation au titre de la loi sur l'eau ;

- les mois de retard accumulés sur les calendriers des appels d'offres afférents à l'éolien en mer, sur la période 2020-2024 : 5 mois en Normandie, 7 mois en Bretagne, 18 mois en Sud-Atlantique notamment.

Ces seconds retards « [font] craindre à la profession qu'un volume bien inférieur à celui annoncé ne puisse finalement être véritablement attribué d'ici 2024 [car] l'ensemble des étapes préalables à l'identification des zones qui permettront d'attribuer 1 GW/an à partir de 2024 reste à ce jour à concrétiser ».

Le tableau ci-dessous recense les retards ainsi relevés par le SER en matière d'éolien en mer :

Appels d'offres	Date prévue	État des lieux
AO4 Normandie (1 GW posé)	Lancement en 2020 / attribution en 2021	Phase de pré-qualification engagée. Attribution au printemps 2022 (5 mois de retard)
AO5 Bretagne (250 MW flottant)	2021	Débat public terminé. Attribution mi-2022 (6 à 7 mois de retard)
AO6 Méditerranée (2 x 250 MW flottant)	2022	Débat public en préparation. Attribution fin 2022 (chemin critique)
AO7 Sud-Atlantique (500 à 1000 MW posé)	2021-2022	Débat public en préparation. Attribution 2023 (6 à 18 mois de retard)
AO8 Zone à définir (1000 MW posé)	2023	Aucuns travaux engagés.

Hormis les EnR électriques, **des difficultés d'application existent également pour la chaleur et le gaz renouvelables.**

Le rapporteur retient de son audition de la Fédération des services énergie environnement (FEDENE)¹ que cette fédération « se déclare très favorable [à l'objectif d'au moins] 38 % de chaleur renouvelable mais *alerte depuis 2018 quant au rythme de développement* qui montre que nous ne pourrons pas atteindre les objectifs fixés ».

Pour ce qui concerne le biogaz, **Engie a déploré devant le rapporteur « une volonté délibérée de limiter son développement qui n'est pas susceptible de permettre d'atteindre l'objectif de 10 % de gaz renouvelable ».**

Cette position est convergente avec celle du SER, qui a précisé au rapporteur que « les objectifs confirmés par la loi "Énergie-Climat" nécessiteront d'accélérer fortement le développement des projets dans le secteur de la chaleur renouvelable », ajoutant que « s'agissant du gaz, la dynamique est bien présente mais [que] la réforme en cours du cadre économique pourrait grandement freiner les choses ».

En second lieu, **la crise a renchéri la mise en œuvre des objectifs afférents aux EnR.**

Dans le cadre de ses travaux de suivi de l'impact sur le secteur de l'énergie de la crise de la Covid-19², **le rapporteur s'était inquiété, dès le mois de juin 2020, de l'évolution du coût des dispositifs de soutien publics aux EnR.**

En effet, plus le prix de l'électricité est faible, plus les charges de service public de l'électricité (CSPE) des EnR, estimées entre 122,3 et 173,2 Mds d'euros en 2028 sur la base d'un prix de l'électricité de 54 ou 42 €/MWh, sont élevées.

Or, le prix de l'électricité a chuté de 18 % au cours de l'année 2020³.

Aussi la crise de la Covid-19 a-t-elle directement et fortement augmenté les CSPE.

Dans sa délibération du 15 juillet 2020⁴, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a ainsi évalué un surcoût de 921,2 M € pour l'année 2020, qui « résulte très majoritairement de la baisse importante des prix de marché [...] en raison notamment de l'état d'urgence sanitaire ».

¹ Il s'agit d'une organisation représentant la filière chaleur.

² Rapport d'information Pour une relance bas-carbone : résilience, compétitivité, solidarité de MM. Daniel Gremillet, Daniel Dubois et Roland Courteau, fait au nom de la commission des affaires économiques n° 545 (2019-2020) – 17 juin 2020, p. 15.

³ Réseau de transport d'électricité (RTE) France, Bilan électrique 2020, 2021.

⁴ CRE, Délibération n° 2020-177 du 15 juillet 2020 et annexe 1.

Le tableau ci-après présente l'évolution entre 2019 et 2020 des CSPE selon la CRE :

Charges de service public de l'énergie (CSPE) au titre de 2020	En valeur	En pourcentage
Soutien aux EnR électriques en métropole	1 107,3 M	+ 24 %
<i>Éolien terrestre</i>	633,0 M	+ 49 %
<i>Éolien en mer</i>	0,0	0 %
<i>Photovoltaïque</i>	320,4 M	+ 12 %
<i>Bio-énergies</i>	35,1 M	+ 6 %
<i>Autres énergies</i>	118,7 M	+ 64 %
Injection de biométhane	- 11,4 M	- 5 %
Soutien aux zones non-interconnectées	- 82,6 M	- 4 %
<i>Transition énergétique</i>	- 59,2 M	- 10 %
<i>Mécanisme de solidarité</i>	- 23,4 M	- 2 %
Cogénération	- 46,0 M	- 6 %
Effacements	- 36,8 M	- 9,2 %
Total	921,2 M	+ 12 %

Au total, induisant des délais et des coûts, le contexte de crise complexifie l'atteinte des objectifs fixés en matière de transition énergétique par le législateur et le pouvoir réglementaire.

Le tableau ci-dessous, élaboré par la commission des affaires économiques du Sénat¹, témoigne de l'écart entre les objectifs fixés et les résultats obtenus, dans le domaine des énergies renouvelables :

	Objectifs	Résultats ²
Énergies renouvelables	Au moins 33 % de la consommation en 2030, dont 40 % pour l'électricité, 38 % pour la chaleur, 15 % pour le carburant et 10 % pour le gaz (Loi « Énergie-Climat »)	17,2 % de la consommation, dont 22,3 % pour l'électricité, 22,7 % pour la chaleur, 9,3 % pour le carburant et 0,26 % pour le gaz en 2019
Biométhane injecté	6 TWh en 2023 (actuelle PPE)	1,2 TWh en 2019
Effacements	Au moins 6,5 GW en 2023 (Loi « Énergie-climat »)	3,2 GW en 2019 dont 0,6 GW d'actions de maîtrise de la « pointe »
Éolien en mer	1 GW par an de capacités installées de production d'ici 2024 (Loi « Énergie-climat »)	0,6 GW à Dunkerque en 2019 et 1 GW en Manche en 2020
Réseaux de chaleur et de froid	Multiplication par 5 de la quantité de chaleur et de froid renouvelables livrés par des réseaux de chaleur et de froid (Loi « Transition énergétique »)	Multiplication par 2 de 2017 à 2019
Hydrogène	20 à 40 % hydrogène renouvelable et bas-carbone dans les consommations totales et industrielles d'hydrogène à l'horizon 2030 (Loi « Énergie-climat »)	Aucun résultat chiffré à ce stade

Dans ce contexte, **le rapporteur appelle le Gouvernement à redoubler d'efforts pour atteindre les objectifs relatifs aux EnR, en particulier en matière de « petite hydroélectricité », d'éolien en mer, de biogaz et de chaleur renouvelable.**

Pour accélérer résolument dans le sens de la transition énergétique, **le rapporteur estime crucial de lever les freins administratifs et financiers, qui entravent encore la mise en œuvre des projets d'EnR.**

À titre d'illustration, **il retient de son audition d'EDF que « le développement des projets éoliens et solaires se heurte encore à des freins :**

¹ *Projet de loi de finances pour 2021 : Écologie, développement et mobilité durables (Énergie), Avis n° 139 (2020-2021) de M. Daniel Gremillet, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 novembre 2020, p. 12.*

² *Ministère de la Transition écologique, Chiffres clés des énergies renouvelables, Éditions 2019 et 2020, mai 2019 et juillet 2020, réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur et décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie.*

disponibilité du foncier, acceptabilité sociale des projets, longueur des procédures d'instruction, délais de traitement des recours contentieux, qu'il apparaît urgent de lever pour permettre aux industriels de contribuer efficacement à l'atteinte des objectifs fixés par le législateur ».

Cette position est en phase avec celle de la CRE, qui a indiqué que « cet assouplissement doit être recherché par tous les moyens. Les prix issus des appels d'offres pour le PV et l'éolien ne diminuent pas alors qu'on observe des baisses de coûts en Europe et dans le monde. En outre, les PPA (« Power Purchase Agreement »), contrat direct entre un producteur d'EnR et un acheteur, sans contrat garanti par l'État, se développent très lentement en France. Les contraintes fortes pesant sur les projets EnR sont une des causes de cette situation. Assouplir ces contraintes est nécessaire pour atteindre les objectifs ambitieux de la PPE à coût raisonnable ».

Un chantier doit donc être résolument engagé pour identifier et simplifier les normes, parfois complexes et souvent coûteuses, qui freinent encore la diffusion de la transition énergétique dans nos territoires.

C'est l'un des objets de la proposition de loi n° 389 et de la proposition de résolution n° 390 déposées par le rapporteur, la présidente de la commission des affaires économiques du Sénat et plusieurs de leurs collègues, s'agissant de l'hydroélectricité, notre première source d'énergie renouvelable.

Cette initiative législative et réglementaire, adoptée par le Sénat le 13 avril dernier, gagnerait à être appliquée aux autres énergies renouvelables.

4. Engager un chantier de simplification des normes en faveur de la transition énergétique, pour accélérer le déploiement des objectifs relatifs aux énergies renouvelables, notamment ceux en matière de « petite hydroélectricité », d'éolien en mer, de biogaz et de chaleur renouvelable.

d) Une nouvelle PPE devant déjà être adaptée à l'évolution technologique

Le rapporteur relève que la PPE doit déjà être adaptée pour tenir compte des évolutions technologiques.

À l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, l'article L. 100-4 du code de l'énergie a fixé pour objectif « de développer l'hydrogène bas-carbone et renouvelable et ses usages industriel, énergétique et pour la mobilité, avec la perspective d'atteindre environ 20 à 40 % des consommations totales d'hydrogène et d'hydrogène industriel à l'horizon 2030 » (10° du I).

C'est une avancée majeure dans la reconnaissance de l'hydrogène, qui constitue un vecteur énergétique de premier plan pour atteindre l'objectif de « neutralité carbone » d'ici 2050.

En effet, il permet, d'une part, de décarboner certains secteurs, en particulier ceux de l'industrie et des transports et, d'autre part, de stocker l'électricité. Cette capacité de stockage est essentielle pour promouvoir la mobilité propre, en complément des batteries électriques, ainsi que les EnR, qui pêchent toujours par leur intermittence.

Le rapporteur retient de ces travaux l'apport essentiel de la loi « Énergie-Climat » à l'essor de ce vecteur énergétique, rappelé ainsi par France Hydrogène : « Pour la filière hydrogène, la loi "Énergie-Climat" est venue reconnaître pour la première fois au niveau législatif le rôle de l'hydrogène dans la transition énergétique et son caractère polyvalent pour la décarbonation de l'économie et l'intégration des énergies renouvelables au système énergétique ».

Le rapporteur relève que les annonces se sont depuis lors multipliées, à l'échelle nationale et européenne, en faveur de cette filière.

Le Gouvernement a ainsi présenté une *Stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné en France*, en septembre dernier.

De son côté, l'Union européenne a annoncé, en juillet dernier, le lancement d'une *Stratégie pour l'hydrogène*, pour définir les objectifs de l'Union, d'une *Alliance européenne de l'hydrogène*, pour coordonner les actions des États membres, et d'un projet important d'intérêt européen (PIIEC), pour financer une « chaîne de valeur européenne ».

Si des annonces stratégiques ont donc été formulées, des moyens budgétaires ont aussi été dégagés.

Le Plan de relance, dévoilé à l'automne, consacre ainsi 2 Mds d'euros à l'hydrogène d'ici 2022 et 7 Mds d'ici 2030¹, dont 54 % pour l'industrie, 27 % pour la mobilité et 19 % pour la recherche, l'innovation et les compétences.

Bien que ce montant soit élevé, il reste en-deçà du plan de l'Allemagne, concentrant 9 milliards d'euros, ainsi que des besoins des professionnels, évalués à 24 milliards d'euros².

Pire, certains dispositifs de soutien sont peu appliqués : Engie a ainsi indiqué au rapporteur qu'en matière d'hydrogène « l'introduction des cibles est une bonne chose [et] les pourcentages indiqués semblent satisfaisants » tout en relevant qu'« **il faudrait que les mesures soient suivies d'effets [car] il est important de constater le nombre trop faible de réponses à l'appel d'offres de l'ADEME³ Hydrogène Industrie 2019 s'explique en partie par une absence d'incitation pour les industriels à consommer de l'hydrogène renouvelable ou bas-carbone ».**

¹ Projet annuel de performance (PAP) au projet de loi de finances pour 2021, Mission « Plan de relance », pp. 42 et 43.

² France Hydrogène.

³ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Surtout, le rapporteur observe que le cadre stratégique applicable à l'hydrogène n'est pas encore totalement achevé.

D'une part, la *Stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène* fixe d'autres objectifs que celui de la loi « Énergie-Climat ».

Ainsi, selon France Hydrogène, « l'émergence d'une filière électrolyse constitue l'un des trois axes de cette stratégie, qui se fixe un objectif de 6,5 GW d'électrolyse en 2030 en complément du présent objectif de la loi "Énergie-Climat" ».

D'autre part, la « loi quinquennale » prévue à compter de 2013 ne prend pas en compte ce vecteur énergétique.

Or, selon France Hydrogène, « l'édiction d'une loi quinquennale sur les objectifs énergétiques post-2023 devra être l'occasion d'amorcer cet exercice et d'affiner la cohésion énergétique d'ensemble ».

Dans ce contexte, le rapporteur appelle à consolider le cadre stratégique applicable à l'hydrogène, en complétant l'objectif mentionné à l'article L. 100-4 du code de l'énergie et étendant le champ de la « loi quinquennale » prévue à compter de 2023.

5. Consolider le cadre stratégique applicable à l'hydrogène, en complétant l'objectif mentionné à l'article L. 100-4 du code de l'énergie et en étendant le champ de la « loi quinquennale » prévue à compter de 2023.

e) De nouveaux objectifs appelant des moyens revalorisés en matière de rénovation énergétique

Le rapporteur constate que la loi « Énergie-Climat » a permis de conforter les objectifs en matière de rénovation énergétique.

L'article 1^{er} a intégré à la PPE une « feuille de route de la rénovation énergétique », qui précise les modalités de mise en œuvre des objectifs de réduction de la consommation d'énergie et de rénovation du parc immobilier aux normes bâtiments basse consommation (BBC), à l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat (Article L. 141-2 du code de l'énergie).

À l'occasion de son audition, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) a indiqué au rapporteur que « concernant la feuille de route de la rénovation énergétique des logements [...] le traitement des passoires thermiques est sans doute l'enjeu prioritaire ».

Par ailleurs, l'article 2 a prévu qu'une « loi quinquennale » fixe les objectifs de rénovation énergétique dans le secteur du bâtiment, pour deux périodes successives de cinq ans, y compris les niveaux minimal et maximal des C2E.

Lors de son audition, **Symbiote¹** a indiqué au rapporteur que *« toute mesure législative en faveur d'objectifs clairs et ambitieux, d'une stabilisation et d'une vision de long terme de la rénovation du parc de bâtiments en vue de l'atteinte des engagements de la France est bienvenue »*.

Plus substantiellement, **les articles 20 et suivants** de la loi « Énergie-Climat » ont relevé les obligations applicables dans ce domaine.

Selon l'ANAH, « la loi "Énergie-Climat" a été un accélérateur des ambitions en matière de rénovation énergétique des logements. Elle a confirmé les exigences de résultats en matière de rénovation énergétique, tant sur un plan quantitatif que qualitatif et renforcé les moyens pouvant être mobilisés par les différents acteurs ».

Si le rapporteur se félicite des objectifs fixés par cette loi en matière de rénovation énergétique, **il rappelle que les acteurs de terrain sont depuis longtemps engagés en ce sens**.

À titre d'illustration, **l'Union sociale pour l'habitat (USH)² lui a indiqué que « si la loi "Énergie-Climat" et la PPE ont effectivement conduit à des objectifs énergétiques ambitieux sur le parc immobilier avec l'atteinte des normes "bâtiments basse consommation" (BBC) d'ici à 2050, rappelons que la RT2012 a fait de la France un champion en matière de performance énergétique dans le domaine de la construction neuve avec des seuils très largement conformes aux seuils dits "bâtiments à énergie proche de zéro" (NZE) préconisé par la Commission européenne en 2016 »**.

Surtout, **le rapporteur observe que l'application des objectifs prévus par cette loi en matière de rénovation énergétique dépend avant tout de la politique conduite par le Gouvernement dans ce domaine**.

À cet égard, **il relève que Ma Prime Rénov' (MPR) présente un bilan contrasté**. Certes, 141 143 dossiers ont ainsi été engagés, pour un montant de 570,1 millions d'euros. L'aide moyenne est de 2 733 euros pour les ménages modestes et de 4 778 euros pour ceux très modestes ; ces derniers représentent 64 % des bénéficiaires. S'agissant des travaux réalisés, 72 % portent sur le système de chauffage, 26 % sur l'isolation et 2 % sur la ventilation³.

Si ce bilan est encourageant, **il est sans commune mesure avec le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)** : en effet, le CITE représentait 1,9 milliards d'euros pour 1,42 million de ménages, en 2018⁴.

Le rapporteur se félicite que les ménages des déciles 9 et 10 aient été réintégrés au 1^{er} janvier 2021 et les propriétaires bailleurs au

¹ Il s'agit d'une organisation représentant les professionnels de la rénovation énergétique.

² Qui réunit les bailleurs sociaux.

³ Agence nationale de l'habitat (ANAH).

⁴ Projet de loi de finances pour 2021 : Écologie, développement et mobilité durables (Énergie), Avis n° 139 (2020-2021) de M. Daniel Gremillet, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 novembre 2020, p. 23.

1^{er} juillet 2021, suivant en cela une recommandation formulée par le Sénat dès l'examen de la loi de finances initiale pour 2020, **ce qui devrait contribuer à renforcer l'utilisation et, partant, le bilan du dispositif MPR.**

Par ailleurs, **le rapporteur partage les observations convergentes indiquées par plusieurs organismes auditionnés.**

Le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) lui a indiqué que « l'atteinte de l'objectif repose principalement sur la politique de rénovation énergétique de l'existant ».

De son côté, **le HCC a précisé qu'« il faut également rajouter aux obligations existantes les politiques complémentaires pour les ménages et les accompagner avec un ensemble de mesures (assistance à maîtrise d'ouvrage, aides financières, contrôles des travaux) ».**

En définitive, **le rapporteur appelle le Gouvernement à passer d'une politique des objectifs à une politique des moyens dans le domaine de la rénovation énergétique**, en mobilisant le nouveau dispositif budgétaire MPR à la hauteur de l'ancien dispositif fiscal CITE.

Le tableau ci-dessous, élaboré par la commission des affaires économiques du Sénat¹, met en balance l'objectif fixé et le résultat obtenu, s'agissant de la rénovation énergétique :

	Objectif	Résultat
Rénovation énergétique	500 000 logements par an	450 000 logements visés par le CITE et Ma Prime Rénov' en 2020

6. Passer d'une politique des objectifs à une politique des moyens dans le domaine de la rénovation énergétique, en mobilisant le nouveau dispositif budgétaire, Ma Prime Rénov' (MPR), à la hauteur de l'ancien dispositif fiscal, le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

f) Une « loi quinquennale » à défendre à chaque instant devant la tentation de l'exécutif de dessaisir le Parlement

L'**article 2** a prévu que les objectifs énergétiques et climatiques seront directement appliqués par le législateur, avant le 1^{er} juillet 2023 puis tous les 5 ans, dans le cadre d'une « loi quinquennale », définie à l'article L. 100-1 A du code de l'énergie.

¹ *Projet de loi de finances pour 2021 : Écologie, développement et mobilité durables (Énergie), Avis n° 139 (2020-2021) de M. Daniel Gremillet, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 novembre 2020, p. 12.*

La commission des affaires économiques du Sénat a souhaité étendre le champ de cette loi – aux *maxima* et *minima* des C2E et aux objectifs en matière de rénovation énergétique des logements et d'atteinte de l'autonomie énergétique dans les Outre-mer – **ainsi que sa portée** – à la PPE, à la SNBC, aux « budgets carbone »¹ ou aux autres documents de planification énergétiques et climatiques européens².

Il s'agit d'une avancée majeure de la loi « Énergie-Climat », par laquelle le législateur a entendu replacer le Parlement au cœur de la transition énergétique.

Lors de son audition, **la CRE a indiqué au rapporteur qu'« elle est favorable à la définition de trajectoires claires et d'objectifs réalistes à même de donner de la visibilité aux acteurs du monde énergétique afin de diminuer le coût des risques dans un secteur fortement capitalistique et permettre une meilleure maîtrise des coûts pour le consommateur final ».**

Pour ce qui le concerne, le HCC a précisé au rapporteur que « *la loi quinquennale va dans le bon sens en inscrivant dans la loi les budgets carbone, ce qui renforce leur portée* ».

Il salue en particulier « *la prise en compte d'un budget carbone spécifique au transport international* » qui est une « *recommandation du HCC du rapport annuel de 2019* » ainsi que « *les plafonds d'émissions indicatifs portant sur l'empreinte carbone de la France en complément des budgets carbone* », sur lesquels « *le HCC a publié en 2020 une étude méthodologique* ».

Dans le même esprit, **l'ANAH a précisé au rapporteur que la « loi quinquennale » « pourra donner une plus grande visibilité sur les objectifs des pouvoirs publics et l'évolution des aides de l'ANAH, ainsi qu'une meilleure compréhension pour la gouvernance de l'ANAH, par les usagers et les professionnels ».**

Or, le rapporteur relève que le Gouvernement a tenté à de multiples reprises d'éroder la « loi quinquennale » : cela n'est pas admissible !

1. Tout d'abord, dans le cadre de l'examen de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, **le Gouvernement prévoyait de supprimer l'évaluation financière des moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés par la « loi quinquennale »,** prévue par l'article 2.

Par un amendement présenté par le rapporteur³, cet acquis a été conservé pour être intégré au rapport relatif à « l'impact environnemental du budget », institué par l'article 179 de la loi de finances précitée.

¹ Ainsi qu'aux plafonds indicatifs relatifs à l'« empreinte carbone de la France » et au « budget carbone spécifique des transports internationaux ».

² Le plan national intégré en matière d'énergie et de climat, la stratégie à long terme et la stratégie de rénovation à long terme.

³ En sa qualité de rapporteur pour avis sur les crédits « Énergie » de la commission des affaires économiques du Sénat.

2. En outre, un décret est en cours d'élaboration par le Gouvernement pour fixer le niveau des CE2 sur la 5^e période.

Le projet de décret irait du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2025.

Or, l'article 2 dispose qu'une « loi quinquennale » fixe à compter de 2023 « les niveaux minimal et maximal [de ces] obligations d'économies d'énergie » (Article L. 100-1 A du code de l'énergie – 2^o du I).

Dans cet intervalle, ce même article a prévu qu'un décret précise ces obligations, de la fin de la quatrième période jusqu'au 31 décembre 2023.

Ce décret est donc directement et explicitement contraire aux dispositions prévues par la loi « Énergie-Climat ».

C'est regrettable, car le principe selon lequel la loi détermine une « fourchette » encadrant les C2E constitue un progrès notable pour les droits du Parlement, dans la mesure où ces obligations sont un levier essentiel de notre politique énergétique, s'apparentent à une quasi-taxe pesant sur les acteurs de marché et ont pu par le passé donner lieu à des pratiques complexes voire frauduleuses.

C'est la raison pour laquelle le rapporteur¹ a voté contre le projet de décret, lors de sa présentation devant le Conseil supérieur de l'énergie (CSE), du 18 février dernier.

3. Par ailleurs, Réseau de transport d'électricité (RTE) et l'Agence internationale de l'énergie (AIE) ont été saisis par le Gouvernement d'une étude sur les conditions d'un système électrique à forte part d'EnR en France à l'horizon 2050 : après l'ouverture d'une consultation publique en janvier dernier, leurs conclusions seront connues à l'automne².

Or, l'article 2 a prévu que la loi quinquennale fixe à compter de 2023 « les objectifs de diversification du mix de production d'électricité, pour deux périodes successives de cinq ans » ainsi que « les objectifs de développement des énergies renouvelables pour l'électricité, la chaleur, le carburant et le gaz pour deux périodes successives de cinq ans » (Article L. 100-1 A du code de l'énergie – 3^o et 4^o).

Il est donc inacceptable que le Gouvernement commande à RTE France et à l'AIE une étude sur un « scénario 100 % renouvelables », qui semble préjuger des orientations de la future « loi quinquennale ».

C'est au Parlement, et à lui seul, de définir l'évolution de notre mix énergétique pour atteindre l'objectif de « neutralité carbone » à l'horizon 2050.

¹ En sa qualité de membre du Conseil supérieur de l'énergie (CSE).

² M. Xavier PIECHACZYK, président du directoire de Réseau de transport d'électricité (RTE), a présenté les premiers éléments de conclusion de ces travaux, devant les membres du groupe d'études « Énergie » du Sénat, le 3 février 2021.

4. Enfin, l'article 22 du projet de loi « Climat & Résilience » prévoit que des objectifs soient fixés par décret, après avis des conseils régionaux, en matière de développement d'énergies renouvelables et de récupération.

L'évolution de notre mix énergétique ne dépendrait plus exclusivement d'une loi nationale mais de 12 décrets régionalisés.

Dans ce contexte, le rapporteur appelle à défendre fermement le principe d'une « loi quinquennale » fixant nos objectifs énergétiques et climatiques à compter de 2023, contre toute tentative de remise en cause.

7. Défendre fermement le principe d'une « loi quinquennale » fixant nos objectifs énergétiques et climatiques à compter de 2023, contre toute tentative de remise en cause.

2. Fermeture des centrales à charbon (article 12)

L'article 12 prévoit la fermeture d'ici à 2022 des centrales à charbon, par application d'un plafond d'émission de GES pour les installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles situées sur le territoire métropolitain continental et émettant plus de 0,55 tonne d'équivalents dioxyde de carbone par mégawattheure.

Ce plafond a été fixé, par le **décret n° 2019-1467 du 26 décembre 2019**, à 0,7 kilotonne d'équivalents en dioxyde de carbone à compter du 1^{er} janvier 2022 (articles 1 et 2).

Cela représente une limitation du nombre d'heures de fonctionnement des centrales à charbon à 700 heures, contre 3 000 en principe, *« ce qui devrait conduire à leur fermeture ou leur reconversion vers des solutions moins émettrices de gaz à effet de serre »*¹.

Seules les émissions issues de combustibles fossiles sont compatibles, et non celles issues de combustibles renouvelables, comme la biomasse ou le biogaz (2° du nouvel article D. 311-7-2 du code de l'énergie).

Ne sont pas concernées par ce plafond les centrales fonctionnant au gaz de récupération, les installations performantes de cogénération ainsi que les installations de très petite taille² (4° et 5° du même article).

Si les turbines à combustion gaz ou au fioul sont comprises dans ce plafond, *« elles pourront être maintenues compte tenu de leur nombre d'heures de fonctionnement, qui est d'ores et déjà très faible »*¹.

¹ Note de présentation de la Consultation du projet de décret instaurant un plafond d'émission de gaz à effet de serre pour les installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles, p. 1.

² Définies à l'article R. 311-2 du code de l'énergie.

Le rapporteur se félicite que le décret ne pénalise pas les combustibles renouvelables, appelant le Gouvernement à accélérer les procédures administratives de reconversion des centrales à charbon.

À titre d'exemple, le rapporteur relève que le projet de reconversion du charbon vers la biomasse de la centrale de Cordemais est toujours en cours de négociation, selon les indications apportées par le président-directeur général d'EDF à ce sujet².

8. Accélérer les projets de reconversion des centrales à charbon, en particulier vers les énergies renouvelables.

II. LA RÉNOVATION ET L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUES

1. Introduction d'un seuil maximal de consommation d'énergie pour la définition du critère de performance énergie minimale des logements décents (article 17)

L'article 17 a prévu que le « critère de performance énergétique minimale », qui entre dans la définition des logements décents depuis la loi de « Transition énergétique » du 17 août 2015³, soit « défini par un seuil maximal de consommation d'énergie finale par mètre carré et par an ».

L'article 6 de la loi sur les « rapports locatifs » du 6 juillet 1989⁴ dispose en effet qu'« un décret en Conseil d'État définit le critère de performance énergétique minimale à respecter et un calendrier de mise en œuvre échelonnée ».

Par ailleurs, l'article 17 a prévu que cette disposition entre en vigueur « à une date précisée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2023 ».

Sur ce fondement a été pris le **décret n° 2021-19 du 11 janvier 2021**.

Il a fixé ce critère de performance énergétique « à 450 kilowattheures d'énergie finale par mètre carré de surface habitable et par an » (article 1^{er}).

Ce décret a précisé que ces dispositions « entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2023 » et « ne s'appliquent qu'aux nouveaux contrats de location conclus à compter de cette date » (article 2).

¹ Ibidem.

² À l'occasion de son audition devant la commission des affaires économiques du Sénat, le 10 février 2021.

³ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (Article 12).

⁴ Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

Interrogée par le rapporteur, la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a indiqué que ce seuil concernera environ 100 000 logements du parc locatif.

Elle a indiqué qu'un autre décret est attendu au second semestre 2021 pour préciser le calendrier de mise en œuvre échelonnée précitée : les dates d'entrée en vigueur seraient le 1^{er} janvier 2025 et le 1^{er} janvier 2028.

À terme, la DHUP a indiqué « *que le Gouvernement envisage que cette trajectoire soit calée sur les valeurs de référence du futur DPE : étiquettes G puis in fine F pour s'aligner sur l'obligation de rénovation en 2028 des passoires énergétiques introduite par la loi "Énergie-Climat" ».*

2. Définition d'obligation et de dérogations en matière de diagnostic de performance énergétique, d'audit énergétique, de classement des biens et d'annonces de vente ou de location (article 22)

L'**article 22** a fixé la consommation énergétique maximale des logements, définie selon la méthode DPE, à 330 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an.

Cette obligation s'applique au 1^{er} janvier 2028 aux logements individuels et au 1^{er} janvier 2033 à certaines copropriétés, sous réserve d'exonérations dont les critères sont définis par un décret en Conseil d'État.

Le respect de cette obligation est mentionné, à compter du 1^{er} janvier 2022, dans les publicités relatives à la vente et à la location des biens ainsi que dans les actes de vente ou les baux concernant ce bien, et son non-respect, à compter du 1^{er} janvier 2028, selon des modalités d'application définies par décret.

Les logements excédant le seuil précité font l'objet d'un audit énergétique dont le contenu est défini par un arrêté.

En cas de vente ou de location de biens, leur classement au regard de leur performance énergétique et les dépenses théoriques de l'ensemble des usages énumérés dans le DPE sont mentionnés dans les annonces relatives à cette vente ou à cette location, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État¹.

Les annonces relatives à la vente d'un lot d'habitation et les contrats de location comportent une indication du montant des dépenses de l'ensemble des usages énumérés dans le DPE et définis par voie réglementaire.

¹ En cas de méconnaissance de cette obligation, il est prévu une amende administrative de 3 000 euros pour une personne physique et de 15 000 euros pour une personne morale.

Les modalités selon lesquelles les publicités relatives à la vente et à la location des biens doivent intégrer l'obligation ont été précisées par le **décret n° 2020-1609 du 17 décembre 2020**.

Ce décret prévoit ainsi que toute annonce relative à la vente ou à la location d'un bien immobilier devant faire l'objet d'un DPE ; insérée dans la presse, affichée dans des locaux professionnels ou présentée au public par un réseau de communication électronique, comprend « *les classements énergétique et climatique du bien sur une échelle de référence* » allant de A à G.

Ces mentions sont dénommées « *classe énergie* » et « *classe climat* ».

Ces annonces comportent aussi le « *montant estimé des dépenses théoriques annuelles de l'ensemble des usages énergétiques* »¹ et, le cas échéant, la mention « *logement à consommation énergétique excessive* ».

Il est prévu que les contrats de location comprennent la mention « *le logement ne respecte pas l'obligation* ».

Ces mentions doivent être « *d'une taille au moins égale à celle des caractères du texte de l'annonce* ».

Les dispositions relatives aux annonces entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2022 et celles relatives aux contrats de location le 1^{er} janvier 2028.

La DHUP a précisé au rapporteur que le décret relatif aux critères d'exonération applicables aux logements interviendra « *au début de l'année 2021* ».

Par ailleurs, l'arrêté sur l'audit énergétique n'a pas été pris.

Le rapporteur relève que la réforme du DPE soulève plusieurs difficultés.

D'une part, cette réforme modifie l'approvisionnement en énergie des logements, notamment sociaux.

Pour preuve, **l'USH a indiqué au rapporteur que « cette réforme va contraindre les choix possibles laissés aux maîtres d'ouvrage HLM en matière d'énergie pour les logements qu'ils réhabilitent et gèrent ».**

Plus particulièrement, « *les scénarii en cours d'arbitrage pourraient amener une évolution substantielle de la qualification et de la quantification des bâtiments à consommation excessive du parc de logement social (F et G)* ».

Ainsi, entre 80 000 et 160 000 logements sociaux pourraient désormais être classés en catégories F et G, et donc être considérés comme des « *passoires thermiques* », du fait notamment « *de la forte proportion de gaz utilisé dans le parc social* » ; le coût pour la mise en conformité de 100 000 logements environ s'élèverait entre 4 et 5 milliards d'euros².

¹ Y compris pour les lots d'habitation des copropriétés.

² Union sociale pour l'habitat (USH).

Plus largement, les représentants de la filière gaz ont relevé que le recours à la notion de « consommation finale » pour la définition des normes de performance énergétique a des répercussions importantes.

Selon GrDF, « toutes les références à l'énergie finale sont à proscrire au profit du maintien de la référence en énergie primaire faute de quoi ce sont les plus précaires qui subiront les conséquences financières d'une telle méthodologie ».

D'autre part, la réforme du DPE laisse de côté certains territoires, tels que les Outre-mer.

Lors de son audition, l'ANAH a précisé au rapporteur qu'« il faut relever les difficultés liées à l'adaptation des obligations en Outre-mer, qui ne dispose pas encore d'un DPE ».

Dans ce contexte, le rapporteur appelle à identifier et à corriger les difficultés d'application de la réforme du DPE, en particulier pour les logements sociaux et ultramarins.

9. Identifier et corriger les difficultés d'application de la réforme du diagnostic de performance énergétique (DPE), en particulier pour les logements sociaux et ultramarins.

3. Modalités de transmission des diagnostics de performance énergétique (DPE) (article 24)

L'article 24 oblige les personnes établissant les DPE à les transmettre à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) « à des fins d'information, de contrôle, d'études statistiques, d'évaluation, d'amélioration méthodologique, de mise en œuvre et de suivi des politiques publiques ».

Il a prévu la mise à disposition de ces données aux collectivités territoriales et à l'ANAH.

Ainsi que l'a précisé la DHUP au rapporteur, les dispositions nécessaires à l'application de cet article « ont été intégrées » au décret n° 2020-1609 du 17 décembre 2020.

Complémentairement, l'article a ouvert à l'ANAH un accès aux données détenues par les organismes chargés de la liquidation et du paiement de l'aide personnelle au logement (APL).

Selon les éléments indiqués au rapporteur par la DHUP, un décret est prévu pour « mars 2021 ».

À l'occasion de son audition, l'ANAH a précisé au rapporteur l'intérêt d'une telle transmission de données : « La transmission de ces

données a pour finalité la réalisation d'études permettant d'identifier les territoires nécessitant la mise en œuvre de politiques d'amélioration du parc privé et les ménages en vue de les accompagner dans le montage de leur projet. Les données pourront également être exploitées dans le cadre de la politique de contrôle et de lutte contre la fraude menée par l'ANAH ».

4. Certificats d'économies d'énergie (CE2) (article 36)

L'**article 36** a renforcé les contrôles en matière de C2E, figurant notamment aux articles L. 221-9 et L. 222-2-1 du code de l'énergie.

Des modalités de contrôle, dont le référentiel d'accréditation applicable aux organismes d'inspection, ont été fixées par **un arrêté du 6 mars 2020**.

Par ailleurs, **un arrêté du 25 mars 2020** a créé une obligation de contrôle pour certaines opérations standardisées¹.

Enfin, un **décret n° 2020-655 du 29 mai 2020**, non prévu par la loi, a modifié la durée et le volume des certificats d'économie d'énergie.

En complément, les **articles 37 et 38** ont fait évoluer les conditions d'éligibilité à la délivrance de C2E de certains programmes ou opérations :

- en intégrant les programmes de rénovation des bâtiments au bénéfice des collectivités territoriales (article L. 221-7 du code de l'énergie) ;
- en excluant les opérations d'économies d'énergie qui conduisent à une hausse des émissions de GES (article L. 221-7-1 du code de l'énergie).

Ces évolutions législatives n'ont, pour leur part, pas encore été intégrées sur le plan réglementaire.

Le rapporteur relève que la loi « Énergie-Climat » a permis de faire progresser le cadre juridique afférent aux C2E.

À ce titre, il retient de son audition d'EDF que « la loi "Énergie-Climat" renforce les exigences de contrôle de la part des demandeurs/obligés de CEE, augmente les sanctions en cas de manquement et facilite les échanges entre les administrations compétentes afin de réduire les tentatives de fraude. Par ailleurs, elle permet le signalement des manquements des entreprises ayant la certification RGE à l'organisme de qualification concerné. »

Si le rapporteur se félicite de ces progrès substantiels, il observe en premier lieu que les textes en cours sur la 5^e période des C2E sont

¹ BAR-EN-101 « Isolation des combles ou de toitures », BAR-EN-103 « Isolation d'un plancher », BAR-EN-106 « Isolation de combles ou de toitures (France d'outre-mer) », BAT-EN-101 « Isolation de combles ou de toitures », BAT-EN-103 « Isolation d'un plancher », BAT-EN-106 « Isolation de combles ou de toitures (France d'outre-mer) » et IND-EN-102 « Isolation de combles ou de toitures (France d'outre-mer) ».

en-deçà des attentes des professionnels : à date, le **projet de décret** est encore attendu mais l'**arrêté du 11 mars 2021** a bien été pris.

Dans ce contexte, l'**USH regrette en ces termes l'extinction des C2E « grande précarité » et des « coups de pouce » C2E** : *« Les textes présentés [...] sur les CEE et leurs évolutions vont engendrer un manque à gagner conséquent en matière de subvention à la rénovation énergétique du parc existant. Ils prévoient une disparité des CEE "grande précarité énergétique" pourtant à destination de foyers modestes que sont les locataires du parc social. De surcroît, l'arrêt prématuré des dispositifs "coups de pouce" va mettre en difficulté les organismes HLM qui, contraints par les règles de marché de travaux, se trouvent fortement pénalisés par l'ensemble des actions qu'ils ont engagées. »*

En outre, **Symbiote déplore l'arrêt des « coups de pouce » et des « bonifications » de C2E** : *« Ce projet d'arrêté fait apparaître : suppression des coups de pouce à fin 2021 pour les actions isolation des planchers, isolation des combes, remplacement des chaudières à gaz et remplacement des convecteurs électriques ; objectif période 5 à 2 400 TWh ; limitation des bonifications à hauteur de 25 % du total. [...] L'impact de ce projet est la destruction de plus de 10 000 emplois directs liés aux "coups de pouce" CEE [...] plus de 100 M€ d'investissements [...] et 1,3 milliard d'euros par an de perte de chiffre d'affaires. »*

Autre insatisfaction, **EDF regrette l'absence de prise en compte du contenu carbone des C2E** : *« [La loi "Énergie-Climat"] limite la délivrance des C2E aux seules opérations ne conduisant pas à une hausse des émissions de GES [et] rend possible le principe de pondération des C2E selon les émissions de GES évitées [...] Il est regrettable que la formule de répartition de l'obligation C2E pour la 5^e période du dispositif C2E ne comporte pas de référence au contenu carbone des énergies commercialisées »*.

En second lieu, le **rapporteur observe que l'intégration dans les C2E des programmes de rénovation des bâtiments des collectivités territoriales nécessite un effort d'accompagnement de ces dernières.**

En témoigne le constat fait par EDF en ces termes : *« En insistant sur la délivrance de CEE auprès des collectivités territoriales, la loi "Énergie-Climat" traduit les attentes fortes vis-à-vis de celles-ci pour engager la dynamique en matière de rénovation énergétique [...] Toutefois, pour être réellement efficace et apporter des résultats massifs, davantage orientés vers la décarbonation, il est nécessaire de faciliter l'accompagnement des collectivités par les obligés »*.

Dans le même ordre d'idées, **Symbiote a précisé au rapporteur que « les collectivités locales ont besoin de monter en compétence sur le sujet de la rénovation énergétique et il est important qu'un système pédagogique soit mis en place pour leur assurer une formation efficace »**.

De son côté, **la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)** a observé *« une large prise en charge par les AODE de travaux*

de rénovation énergétique sur le patrimoine de leurs membres », mais *a indiqué que « se pose toutefois la question du montage juridique à mettre en œuvre ».*

Enfin, le rapporteur observe la persistance de la complexité des C2E et donc du risque de fraudes.

Il retient de l'audition de l'ANAH que *« concernant la réforme des C2E », un « axe de progrès » serait « l'harmonisation et la simplification des critères techniques des travaux éligibles aux CEE, aux aides directes (dont les aides Anah et MPR) et aux aides des collectivités ».*

Il souhaite que soit poursuivi l'effort de lutte contre la fraude, déjà bien engagé selon Symbiote : *« Les professionnels, les délégataires et les obligés ont fait remonter les alertes vers la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), qui a pris les décisions efficaces pour assainir la situation : visite avant travaux, délai de rétractation, contrôle par sondage a posteriori par [un] bureau de contrôle ainsi que renforcement des référentiels de qualification des entreprises ».*

Cet effort de simplification et d'assainissement est crucial car les C2E ont des répercussions substantielles sur le coût de l'électricité.

Au cours de son audition, la CRE a ainsi indiqué au rapporteur que *« depuis plusieurs années, l'un des facteurs de hausse des tarifs réglementés de vente de l'électricité [TRVE] et plus généralement du prix de l'électricité en France sont les C2E ».*

La CRE a précisé au rapporteur qu'elle *« reste attentive aux évolutions de ce mécanisme et notamment au volume d'obligation qui sera retenu pour la cinquième période »*, rappelant que *« les bénéfices réels de ce dispositif sont contestés et que des abus ou des fraudes sont régulièrement constatés »* et que *« la complexité du système et la trop grande diversité des acteurs éligibles nuisent aux objectifs poursuivis ».*

Au total, le rapporteur appelle à mettre en place un cadre réglementaire favorable aux C2E, en maintenant les « coups de pouce » et « bonifications » s'agissant de la 5^e période.

Il invite le Gouvernement à accompagner les collectivités territoriales dans l'appropriation des C2E pour la réalisation de leurs travaux de rénovation énergétique.

Plus largement, il plaide pour la poursuite de l'effort de simplification et d'assainissement de l'écosystème des C2E, afin de prévenir tout risque de fraude pour les consommateurs et, partant, toute répercussion sur le coût de l'électricité.

Dans le cadre du projet de loi « Climat-Résilience », le Gouvernement a fait adopter un article 46 *bis* prévoyant une habilitation à légiférer par ordonnance pour lutter contre la fraude aux C2E.

10. Maintenir les « coups de pouce » et « bonifications » dans le cadre de la 5^e période des certificats d'économies d'énergie (C2E).

11. Accompagner les collectivités dans l'appropriation des C2E pour la réalisation de leurs travaux de rénovation énergétique.

12. Poursuivre l'effort de simplification et d'assainissement de l'écosystème des C2E, afin de prévenir tout risque de fraude pour les consommateurs et, partant, toute répercussion sur le coût de l'électricité.

III. LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES TERRITOIRES

1. Remplacement des afficheurs déportés par un accès numérique aux données de consommation (article 13).

L'article 13 a supprimé le dispositif de l'affichage déporté par une transmission des données de consommation exprimées en euros, le cas échéant en temps réel s'agissant de l'électricité.

Un nouveau décret et plusieurs arrêtés sont attendus.

Dans sa délibération du 7 janvier 2021¹, la CRE a émis un avis défavorable sur ce projet de décret.

D'une part, la CRE regrette que l'expérimentation prévue pour évaluer l'impact de la transmission des données en temps réel n'ait pas été réalisée.

En effet, elle estime que ce dispositif engendre « des coûts additionnels [...] de l'ordre du milliard d'euros » et « des charges de service public de l'énergie [...] de l'ordre de la centaine de millions d'euros ».

D'autre part, la CRE relève l'absence de délai pour la transmission de l'offre du fournisseur au client et la mise à disposition des données suite à l'acceptation par le client de cette offre dans le cadre d'un changement de fournisseur.

Or, elle fait observer que « cette situation [...] risque de constituer un frein au développement de la concurrence sur les marchés de détail et de pénaliser in fine les consommateurs concernés ».

Au total, « la CRE considère que la mise en œuvre de ces textes, pris sans étude d'impact préalable malgré la recommandation antérieure de la CRE, pourrait freiner ou entraver les changements de fournisseur par les clients concernés ».

¹ CRE, Délibération n° 2021-05 du 7 janvier 2021 portant avis sur un projet de décret et trois projets d'arrêté relatifs à une offre, par les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel, de transmission des données de consommation, exprimées en euros, pour les ménages bénéficiaires du chèque énergie.

Le rapporteur constate que la suppression des afficheurs déportés, issue d'une initiative gouvernementale, n'empêche pas les consommateurs de bénéficier d'un accès à l'information.

C'est ce que font les fournisseurs d'énergie, dont EDF, qui lui a précisé que « le nouveau projet de réglementation prévoit qu'en cas d'impossibilité technique d'accéder au temps réel, les fournisseurs donnent aux clients accès à l'information sur la consommation en temps différé ».

Pour autant, il relève que la fin de ce dispositif est déplorée par certains acteurs.

D'une part, la FNCCR lui a indiqué avoir « toujours été favorable au développement d'afficheurs déportés auprès des consommateurs, et en particulier ceux en situation de précarité ».

D'autre part, le Médiateur national de l'énergie (MNE), lui a rappelé « qu'il n'était pas favorable au remplacement de l'afficheur déporté au domicile des personnes précaires par un accès numérique aux données de consommation » et a relevé que « ces textes n'ont toujours pas été publiés et les consommateurs bénéficiaires du chèque énergie n'ont donc toujours pas accès à un outil de suivi de leurs consommations ».

Le rapporteur juge crucial d'accélérer la mise en œuvre des textes réglementaires prévoyant la transmission des données de consommation d'énergie.

Il estime nécessaire d'évaluer au préalable leur coût sur les charges de service public de l'électricité (CSPE).

13. Accélérer la mise en œuvre des textes réglementaires prévoyant la transmission des données de consommation d'énergie aux ménages en situation de précarité énergétique.

14. Veiller à limiter le coût du dispositif précité sur les charges de service public de l'électricité (CSPE).

2. Aide à l'électrification rurale (article 14)

L'article 14 prévoit l'attribution d'aides aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE) pour la réalisation :

- dans les communes rurales, d'opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des EnR, et d'autres actions concourant à l'atteinte des objectifs de la politique énergétique ;

- dans les zones non-interconnectées au réseau métropolitain continental (ZNI), d'installations de production de proximité ;

- d'opérations exceptionnelles en lien avec le réseau public de distribution d'électricité qui concourent à la transition énergétique, présentent un caractère innovant et répondent à un besoin local spécifique.

Un **décret n° 2020-1561 du 10 décembre 2020** est venu préciser la notion de commune rurale bénéficiaire de ces aides ainsi que leurs règles d'attribution et leurs modalités de gestion.

Ce décret prévoit que les aides soient réparties en deux programmes annuels - un programme principal¹ et un programme spécial² - eux-mêmes divisés en sous-programmes (article 1) et répartis par département (article 6).

Ces aides bénéficient sur le territoire métropolitain³ aux travaux ou opérations effectués sur le territoire de communes (I de l'article 2) :

- dont la population totale est inférieure à 2 000 habitants ;
- qui ne sont pas comprises dans une unité urbaine ayant une population totale supérieure à 5 000 habitants.

Le taux de subvention ne peut excéder 80 % du coût hors taxe du projet (article 3).

L'AODE établit un état prévisionnel de ses projets de travaux ou d'opérations, dans le cadre du programme annuel (article 7) ou présente une demande de subvention par projet, dans le cadre du programme spécial (article 8).

L'état prévisionnel de travaux ou le projet doit être engagé avant la fin de l'année suivant l'année de programmation (article 14) et toute subvention soldée avant la fin de la troisième année suivant cette année de programmation (article 15).

Le rapporteur observe que la mise en œuvre concrète des projets se heurte parfois à des difficultés dans nos territoires.

C'est pourquoi la FNCCR « regrette que 90 millions d'euros de projets sont toujours en attente de validation par le fonds d'aide à l'électrification rurale (FACÉ) ».

¹ Ce programme recouvre les opérations suivantes : renforcement des réseaux, extension des réseaux, enfouissement ou pose en façade des réseaux pour raison d'ordre esthétique, sécurisation des réseaux, enfouissement de réseaux pour les communes traversées par de nouvelles lignes aériennes à très haute tension, renforcement anticipé de départs de réseaux endommagés par des intempéries.

² Ce programme englobe les opérations suivantes : opération de production décentralisée d'électricité renouvelable en sites isolés, opération de production à partir d'installations de proximité en zone non-interconnectée, maîtrise de la demande d'électricité, opérations de transition énergétique, développement de solutions innovantes permettant une gestion plus efficace du réseau électrique.

³ Des dispositions spécifiques aux travaux ou aux opérations effectués sur le territoire de communes dans les Outre-mer sont prévues (II et III de l'article 2).

15. Débloquent les projets en attente dans le cadre du fonds d'aide à l'électrification rurale (FACÉ).

3. Compensation des charges résultant des obligations de service public dans les zones non-interconnectées (ZNI) (article 59)

L'article 59 a complété les charges imputables aux missions de service public dans les ZNI, mentionnées à l'article L. 121-7 du code de l'énergie, en intégrant les coûts supportés en raison de la mise en œuvre d'actions de maîtrise de la demande portant sur les consommations d'électricité par les fournisseurs ainsi que, le cas échéant, les collectivités territoriales ou les opérateurs publics.

Les conditions de rémunération du capital immobilisé dans les moyens nécessaires aux actions de maîtrise de la demande portant sur les consommations d'électricité ont été actualisées par un **arrêté du 6 avril 2020**.

IV. L'ESSOR DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

1. Application du critère du « bilan carbone » dans les dispositifs de soutien aux projets d'énergie renouvelable institués par appel d'offres (article 30).

L'article 30 a prévu l'application du critère du « bilan carbone » dans les dispositifs de soutien aux projets d'énergie renouvelable institués par appel d'offres (articles L. 314-1 A et L. 446-1 A du code de l'énergie).

Sollicité par le rapporteur, **la DGEC avait indiqué que le critère du « bilan carbone » devait être intégré aux « appels d'offres pour la période 2021-2026 [qui] contiendront un critère de bilan carbone, sous la forme d'un critère soit de notation (photovoltaïque sur bâtiment), soit d'éligibilité (photovoltaïque au sol, éolien et hydroélectricité) »¹.**

Lors de son audition, **le SER a précisé l'état d'application de ce critère : son usage est bien établi pour l'énergie solaire, effective pour l'énergie éolienne et hydroélectrique, mais en suspens pour le biogaz.**

Aussi le SER a-t-il précisé que « ce critère a été introduit comme un critère d'éligibilité dans les prochains cahiers des charges pour les appels d'offres pour l'éolien terrestre et l'hydroélectricité. Ce bilan carbone existait déjà, en tant que critère de sélection, pour les appels d'offres solaires. Il a été maintenu dans le cadre des prochains cahiers des charges. S'agissant du gaz

¹ *Projet de loi de finances pour 2021 : Écologie, développement et mobilité durables (Énergie), Avis n° 139 (2020-2021) de M. Daniel Gremillet, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 novembre 2020, p. 18.*

renouvelable, la filière est en attente des cahiers des charges pour les prochains appels d'offres et il donc trop tôt pour donner une appréciation précise de la manière avec laquelle ce critère sera intégré ».

Le rapporteur se félicite de l'application en cours de ce critère, auquel la CRE a indiqué au rapporteur être « *très favorable* ».

Elle a rappelé que le critère de notation environnementale des panneaux photovoltaïques qui lui préexistait « *a montré son inefficacité à récompenser les installations utilisant des modules dont une partie de la fabrication est réalisée en France ou en Europe en mobilisant une électricité très faiblement carbonée, plutôt que des installations dont les panneaux sont fabriqués dans des pays dont le mix électrique est beaucoup plus carboné* ».

En effet, la CRE a observé « une baisse importante de la part des lauréats » de l'appel d'offres sur le photovoltaïque dont l'une des étapes de fabrication est en France ou en Europe : cette part est ainsi passée de 33 % en 2018 à 17 % en 2019.

Le cahier de charges des futurs appels d'offres en matière d'énergies renouvelables pour la période 2019-2028 est en cours.

Dans cette perspective, **la CRE a indiqué au rapporteur le besoin,** en matière d'énergie photovoltaïque, de :

- resserrer les bornes basse et haute de la formule de notation, afin de renforcer l'impact d'un écart en termes de bilan carbone ;
- prendre en compte l'impact du transport des modules depuis le site d'assemblage vers un site d'installation photovoltaïque ;
- s'assurer de la représentativité des coefficients traduisant l'impact différencié des mix électriques ;
- durcir les modalités de recours à des coefficients dérogatoires ou renforcer les contrôles *in situ* aux différents maillons de la chaîne de production pour les panneaux dont le bilan reposerait sur une approche en analyse de cycle de vie ;
- donner de la visibilité aux fournisseurs de panneaux quant à leurs débouchés sur le marché français en limitant les cas dans lesquels un porteur de projet est autorisé à changer de fournisseur à compter du dépôt de son offre aux seuls cas de difficulté économique ;
- étudier l'opportunité d'étendre la notation carbone à certains éléments connexes au premier rang desquels l'onduleur pour renforcer la sélectivité environnementale.

Le rapporteur invite le Gouvernement à renforcer la prise en compte du critère du « bilan carbone » dans la rédaction des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables attribués par appels d'offres.

Complémentairement, il appelle à étudier l'opportunité d'intégrer ce critère aux dispositifs de soutien attribués en guichets ouverts.

16. Renforcer la prise en compte du critère du « bilan carbone » dans la rédaction des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables attribués par appels d'offres.

17. Étudier l'opportunité d'intégrer le critère précité aux dispositifs de soutien attribués en guichets ouverts.

2. Mise en place du « contrat d'expérimentation » pour la désignation des projets d'énergies renouvelables innovantes (article 30)

L'article 33 a prévu la mise en place des « *contrats d'expérimentation* », par lesquels l'autorité administrative peut organiser des appels à projets pour sélectionner des productions d'électricité et de biogaz qui utilisent des technologies innovantes.

Les modalités des appels d'offres doivent être définies par un **décret en Conseil d'État**, pris après avis de la CRE (Article L. 314-29 du code de l'énergie).

Interrogé par le rapporteur, la DGEC a indiqué que « *les appels d'offres pour les énergies renouvelables innovantes* » devaient être publiés « à brève échéance ».

La CRE a été saisie du projet de décret relatif au contrat d'expérimentation pour la production d'électricité et de biogaz injecté.

Dans sa délibération du 28 janvier 2021¹, elle a émis un avis favorable sur un mécanisme de soutien innovant similaire, applicable au biogaz non injecté, en application de la loi dite « LOM » de 2019 (Article 71)².

Dans le prolongement de cet avis, **la CRE a indiqué au rapporteur qu'elle considère en matière de « contrats d'expérimentation » que :**

- les conditions économiques ne doivent pas être le facteur principal de sélection des projets ;

- la définition d'un niveau de soutien adapté aux besoins des lauréats et ne conduisant pas à une rémunération excessive des capitaux investis doit relever de la responsabilité de la CRE ;

- une transparence complète doit être demandée aux lauréats sur les coûts de leurs projets et les évolutions de ces coûts.

¹ CRE, Délibération n° 2021-28 du 28 janvier 2021 portant avis sur un projet de décret portant modification de la partie réglementaire du code de l'énergie relative aux dispositions particulières relatives à la vente de biogaz.

² Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (article 71).

Ce faisant, « la CRE est alors à même d'évaluer la rentabilité des projets, de définir le niveau de soutien adéquat et éventuellement les révisions nécessaires, selon un procédé similaire à celui qu'elle met en œuvre pour l'établissement des contrats de gré à gré pour la production d'énergie dans les ZNI. »

Le rapporteur relève que les « contrats d'expérimentation » sont l'objet de critiques de la part des professionnels.

Tout d'abord, ces derniers s'interrogent sur la complexité du dispositif, à l'instar de la FEDENE qui indique être « plutôt dubitative sur les contrats d'expérimentation qui apparaissent comme un processus compliqué ».

En outre, les professionnels s'interrogent sur l'articulation des appels d'offres attribués dans ce cadre expérimental avec ceux prévus par la PPE : c'est pourquoi le SER estime nécessaire de « garantir que les volumes alloués via ces appels à projets ne viendront pas dégarnir les volumes prévus par la PPE dans le cadre des appels d'offres classiques ».

Enfin, les professionnels forment le vœu que les « contrats d'expérimentation » bénéficient à l'ensemble des filières innovantes.

Ainsi, le SER souhaite « permettre à l'ensemble des technologies innovantes (pyrogazéification notamment) dans les filières gaz renouvelable de pouvoir bénéficier de contrats d'expérimentation ».

De son côté, France Hydrogène plaide pour « mener des contrats expérimentaux sur la production d'hydrogène renouvelable et bas-carbone » qui pourraient notamment « concerner les filières de production moins matures, telles que le couplage du reformage de gaz naturel avec les technologies de capture et de séquestration ou de réutilisation du carbone (CCUS), la pyrolyse du méthane ou la pyrogazéification de la biomasse et des déchets ».

Dans le même ordre d'idées, FGR estime que le projet « Méthaneuf », qui vise à favoriser le recours au biogaz dans les systèmes de chauffage des logements neufs¹, y « a sa place ».

Le rapporteur juge crucial d'appliquer rapidement le dispositif du « contrat d'expérimentation », appelant à y soutenir dans ce cadre les filières du gaz renouvelable et de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone.

¹ Voir sur ce point le rapport *L'impact économique de la réglementation environnementale 2020 (RE2020) : aider les ménages et les entreprises à renforcer l'efficacité énergétique des logements neufs*, Rapport d'information de M. Daniel GREMILLET, fait au nom de la commission des affaires économiques n° 434 (2020-2021) - 10 mars 2021, p. 25.

18. Accélérer l'application du « contrat d'expérimentation » en faveur des projets d'énergies renouvelables innovantes.

19. Élargir pleinement le dispositif précité aux filières du gaz renouvelable et de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone.

3. Opérations d'autoconsommation collective (article 40)

L'**article 40** a modifié les opérations d'autoconsommation collective.

Cet article a notamment introduit la notion d'« *opération d'autoconsommation collective qualifiée d'étendue* », dont les critères, notamment de proximité géographique, doivent être déterminés par un arrêté du ministre chargé de l'énergie, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (Article L. 315-2 du code de l'énergie).

Sur ce fondement, **un arrêté du 21 novembre 2019** a été pris.

Il a été modifié par la suite par **un arrêté du 14 octobre 2020**.

Selon ces dispositions, une opération d'autoconsommation collective est qualifiée d'étendue si la distance entre deux participants n'excède pas 2 kilomètres et la puissance cumulée de leurs installations de production 3 mégawatts (MW) sur le territoire métropolitain continental et 0,5 MW dans les ZNI (Article 1^{er}).

Une dérogation au critère de distance pouvant être accordée dans la limite de 20 kilomètres, par le ministre chargé de l'énergie, dont la décision doit tenir compte « *de l'isolement du lieu du projet, du caractère dispersé de son habitat et de sa faible densité de population* » (Article 1^{er} bis).

La CRE a indiqué au rapporteur avoir émis un avis sur chacun des projets d'arrêté^{1,2} ; **elle se félicite que, conformément son avis, « l'arrêté du 14 octobre 2020 ne prévoit pas de majoration de la puissance maximale cumulée des installations de production participant à l'opération en cas de dérogation ».**

En outre, **la CRE a rappelé au rapporteur « les questions que soulèvent les opérations d'autoconsommation pour le bon fonctionnement des réseaux et leur financement, pour le maintien de l'assiette fiscale sur la consommation d'énergie et pour la proportionnalité des subventions associées. »**

¹ CRE, Délibération n° 2019-215 du 26 septembre 2019 portant avis sur le projet d'arrêté pris en application de l'article L. 315-2 du code de l'énergie fixant le critère de proximité géographique de l'autoconsommation collective.

² CRE, Délibération n° 2020-130 du 11 juin 2020 portant avis sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 21 novembre 2019 fixant le critère de proximité géographique de l'autoconsommation collective étendue.

Par ailleurs, le même article a introduit en droit interne les « communautés d'énergie renouvelables », dont les modalités d'application sont précisées par un **décret en Conseil d'État** (Article L. 211-3-2 du même code).

Ce décret en Conseil d'État n'a, quant à lui, pas encore été publié.

Interrogé par le rapporteur, la CRE a indiqué qu'elle « *reste sceptique et sera très attentive à ce que le développement de ces communautés se fasse dans le respect de la péréquation tarifaire, du financement des réseaux et de la protection des consommateurs, pour éviter tout "séparatisme énergétique"* ».

Le rapporteur relève que l'autoconsommation est déjà une réalité, puisqu'on dénombre à la fin de l'année 2020¹ :

- 86 000 autoconsommateurs individuels pour une puissance de 500 MW, leur nombre et puissance ayant été multipliés par 6 en 3 ans ;

- 41 opérations d'autoconsommation collective regroupant 607 participants, dont « *la majorité [d'entre elles] sont portées par des communes et des bailleurs HLM* ».

Selon la CRE, « *la croissance exponentielle observée ces dernières années devrait permettre d'atteindre l'objectif de 200 000 sites photovoltaïques en autoconsommation en 2023 de la PPE en vigueur* ».

Le rapporteur retient de ces auditions avec les professionnels que le déploiement de l'autoconsommation est en-deçà des espérances.

Cela peut s'expliquer par le retard dans la publication des textes réglementaires et l'impact de la dégradation du contexte économique, EDF ayant indiqué au rapporteur qu'« *en pratique, le délai de publication de ces nouvelles dispositions qui suscitent une forte attente, y compris de la part des clients, est contre-productif pour le développement des projets BtoB². Côté BtoC³, la situation, un temps impactée par le Covid-19, s'est normalisée* ».

Cela peut aussi s'expliquer par des dispositifs inadaptés, Engie imputant le plafonnement des opérations d'autoconsommation collectives à « *[des] montages trop complexes, aucun soutien financier [et un] TURPE⁴ inadapté* ».

Pour ce qui concerne plus spécifiquement les communautés d'énergie renouvelable et les communautés énergétiques citoyennes, qu'il a transposé en droit français, dans le cadre de la loi « Énergie-Climat », le rapporteur souligne deux demandes issues de ses auditions.

D'une part, les AODE souhaiteraient être mieux associées à la mise en œuvre de ces projets sur leurs territoires.

¹ Commission de régulation de l'énergie (CRE).

² « Business to business », soit les opérations d'autoconsommation entre professionnels.

³ « Business to consumer », soit les opérations d'autoconsommation des professionnels aux consommateurs.

⁴ Tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE).

La FNCCR juge ainsi nécessaire de « renforcer le rôle des AODE en prévoyant une consultation préalable lors de la création d'une communauté d'énergie ainsi qu'un dispositif de coordination/animation des différentes communautés sur le territoire de l'AODE ».

D'autre part, certains professionnels souhaiteraient éviter un moindre financement de l'utilisation des réseaux d'électricité ou des distorsions de concurrence par rapport aux autres acteurs de marché.

Il en va ainsi d'EDF, qui « souhaite souligner deux points de vigilance : l'utilisation du réseau doit être payée à son juste prix ; il convient d'éviter de donner aux communautés des pouvoirs excessifs par rapport aux opérateurs de marché, l'esprit de la directive n'étant pas de privilégier les unes par rapport aux autres ».

Le rapporteur estime que la complexité administrative ne doit pas pénaliser l'autoconsommation collective, et appelle à en faciliter le montage juridique et financier.

Il considère nécessaire de veiller à ce que les communautés d'énergie renouvelable et les communautés énergétiques citoyennes n'aient pas d'impact négatif sur le financement des réseaux d'électricité ou l'exercice de la concurrence entre les acteurs de marché.

Surtout, il juge crucial de mieux associer les AODE à la mise en œuvre de ces communautés à l'échelle de leurs territoires.

Dans le même esprit, une réflexion du champ de saisine du Médiateur national de l'énergie (MNE) s'impose afin de lui permettre de connaître de différends impliquant des autoconsommateurs individuels.

Le rapporteur relève que le Gouvernement entend modifier ce dispositif, appliqué depuis à peine un an, dans le cadre de l'article 23 du projet de loi « Climat-Résilience ».

20. Faciliter le montage juridique et financier des opérations d'autoconsommation collective.

21. Conforter les pouvoirs des autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE) à l'égard des communautés d'énergie renouvelable et des communautés énergétiques citoyennes et engager une réflexion pour permettre au Médiateur national de l'énergie (MNE) de connaître de différends impliquant des autoconsommateurs individuels.

4. Facilitation des opérations d'autoconsommation collective par les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) (article 41)

L'article 41 a facilité la mise en œuvre des opérations d'autoconsommation collective par les organismes d'habitations à loyer

modéré (HLM), en identifiant les bailleurs sociaux comme « *personne morale organisatrice* ».

Un **décret en Conseil d'État** doit en définir les modalités d'application.

Interrogée par le rapporteur, **la CRE a rappelé que** « *les opérations d'autoconsommation collective dérogent aux règles de droit commun applicables à la fourniture d'électricité, dans un cadre moins protecteur pour les consommateurs* ».

À titre d'exemple, elle a rappelé que :

- la personne morale organisatrice « *n'est pas soumise aux obligations spécifiques d'informations précontractuelles, ni à l'obligation de proposer un contrat d'une durée d'un an, ou de respecter les dispositions relatives à la facturation de l'électricité consommée* » ;

- le consommateur « *ne dispose pas du droit de résilier son contrat à tout moment sans frais [...] ou d'utiliser le "chèque énergie" pour s'acquitter de sa facture d'électricité autoconsommée* ».

Pour ces raisons, la CRE a indiqué au rapporteur que « *le cadre de l'opération d'autoconsommation collective doit rester limité à des opérations de taille modeste* ».

Le rapporteur retient de l'audition de l'USH que la souplesse administrative issue de la loi « Énergie-Climat » est utile : « *La loi "Énergie-Climat" a permis des avancées dans la production photovoltaïque par les organismes HLM. [Ils] ont désormais la possibilité d'être désignés personnes morales organisatrices (PMO) des opérations d'autoconsommation collectives qu'[ils] porteront. Les locataires seront désormais inclus dans l'opération d'autoconsommation collective s'ils n'ont pas exprimé le souhait de ne pas y participer. Cette mesure est de nature à accélérer les projets d'autoconsommation collective d'ampleur significative* ».

Pour autant, **le développement de l'autoconsommation par les bailleurs sociaux est encore entravé par des verrous économiques mais aussi administratifs :** « *Plusieurs freins subsistent. L'absence d'une vraie filière industrielle de production d'équipements photovoltaïques en France. [...] L'autre frein est lié aux usages de nos logements qui sont occupés principalement le soir en semaine à l'inverse des bâtiments tertiaires par exemple. Mais le principal frein est économique et administratif : le dispositif qui permet aux organismes HLM d'être PMO devait faciliter la mise en œuvre. [...] En l'absence de décret, [...] le consentement individuel de chaque locataire [est demandé]* ».

Le rapporteur appelle le Gouvernement à publier rapidement le décret attendu pour la facilitation des opérations d'autoconsommation collective mises en œuvre par les bailleurs sociaux.

Plus encore, il l'invite à étudier la possibilité d'élargir le dispositif afin d'ouvrir le maximum de souplesse aux bailleurs sociaux comme aux collectivités territoriales.

En effet, l'USH souhaiterait avoir « la possibilité [de permettre] aux bailleurs sociaux lorsqu'ils sont PMO d'intégrer dans les opérations d'autoconsommation collective, d'une part, les personnes morales comme des collectivités ou, d'autre part, d'autres particuliers de copropriétés ».

De son côté, la FNCCR voudrait que « les AODE [soient] habilitées à avoir la qualité de PMO pour les opérations d'autoconsommation mises en œuvre sur leurs territoires (ou auxquelles participent leurs membres) à l'instar de ce qui est prévu pour les organismes HLM ».

22. Accélérer la publication du décret attendu pour faciliter les opérations d'autoconsommation collective dans les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM).

23. Assouplir les conditions de mise en œuvre des opérations d'autoconsommation collective par les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) ou les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE).

5. Les avances en comptes courants pouvant être consenties par les collectivités territoriales ou leurs groupements aux projets d'énergies renouvelables (Article 42).

L'article 42 a modifié les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent consentir, *via* des sociétés anonymes ou par actions simplifiées qu'elles détiennent, des avances en comptes courants aux projets d'EnR.

Si cette disposition est utile, elle a eu pour conséquence de limiter ces avances à deux ans, renouvelables une fois, ce qui s'est révélé inadapté aux projets conduits localement, dont la temporalité est plus longue.

Le rapporteur constate que cette difficulté a été résolue par la loi dite « ASAP » du 7 décembre 2020¹, dont il était rapporteur pour le Sénat, qui a étendu cette durée de 2 à 7 ans, renouvelable une fois.

Pour autant, il observe que les avances en comptes courants sont encore limitées à 5 % des recettes de fonctionnement des AODE.

La FNCCR lui a fait part de ces difficultés en ces termes : « Une dérogation a été adoptée par la loi "ASAP" pour porter la durée des avances à 7 ans renouvelables une fois, à condition que le projet soit financé par un dispositif

¹ Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (Article 52).

d'obligation d'achat ou de complément de rémunération. Si l'évolution de la durée des avances est une avancée significative, elle n'est cependant pas suffisante en tant que telle ».

En effet, la FNCCR a ajouté que « *la limitation des avances en comptes courants d'associés (CCA) à 5 % des recettes réelles de la section de fonctionnement a permis de mettre en évidence plusieurs éléments : la disparité de 4/5^{èmes} des projets en cours d'étude, dont la grande majorité ne sont pas développés par des développeurs privés, car de taille et de rentabilité jugées insuffisantes ; la quasi-impossibilité d'investir dans des projets de grande tailles ; l'impossibilité d'avoir un contrôle étroit dans les projets, qui est pourtant un des objectifs de ces évolutions législatives ».*

Dans ce contexte, **le rapporteur appelle le Gouvernement à étudier l'opportunité de relever le seuil de 5 % précité**, pour faciliter les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent consentir des avances en comptes courants aux projets d'EnR.

24. Étudier l'opportunité de relever le seuil de 5 % des avances en comptes courants pouvant être accordées par les collectivités territoriales ou leurs groupements aux projets d'énergies renouvelables.

6. Augmentation de puissance des installations hydrauliques concédées (article 43)

L'article 43 a permis de faciliter les conditions dans lesquelles la puissance d'une installation hydraulique concédée peut être augmentée.

EDF a précisé au rapporteur que « les échanges ont débuté entre les concessionnaires exploitants d'installations hydroélectriques et le ministère de la Transition écologique, autorité concédante, sur des projets susceptibles de bénéficier de cette mesure et sur ses modalités administratives de mise en œuvre ».

La proposition de loi n° 389 et la proposition de résolution n° 390 précitées, relatives à l'hydroélectricité, devraient permettre d'en faciliter l'application, si leur parcours législatif et réglementaire aboutissait.

7. Facilitation des conditions d'implantation des projets d'énergie renouvelable sur les délaissés de voirie ou les ombrières de stationnement (articles 44, 45 et 48)

Les **articles 44, 45 et 48** ont simplifié l'installation des projets d'EnR sur les délais de voirie ainsi que les ombrières de stationnement.

Lors de son audition, EDF a indiqué que « *cette disposition va dans le bon sens qu'il s'agisse de la faculté d'utiliser les délaissés autoroutiers ou d'encourager les ombrières. La question de la disponibilité du foncier demeure toutefois cruciale. Il reste en effet de nombreux freins pour accéder à des terrains pour la réalisation des objectifs de la PPE* ».

Ce constat est convergent avec Enerplan qui a précisé au rapporteur que « ces dispositions vont dans le bon sens et doivent permettre des installations plus aisées sur des zones où elles étaient interdites (axes routiers) ou difficiles (ombrières). [...] Il y a quelques avancées dans ce texte [...] mais pas d'"effet booster" pour la filière qui permette de répondre concrètement aux ambitions de la PPE ».

8. Autorisation d'exploitation de certaines installations commerciales (article 47)

L'article 47 a institué une obligation d'intégration de procédés de production d'EnR ou de systèmes de végétalisation sur les nouvelles constructions de plus de 1000 mètres carrés d'emprise au sol soumises à une autorisation d'exploitation commerciale (Article L.111-18-1 du code de l'urbanisme).

Les installations pour lesquelles cette obligation n'est pas applicable ou est soumise à des dispositions spécifiques ont été précisées par l'**arrêté du 5 février 2020**.

Le rapporteur relève que le Gouvernement entend modifier ce dispositif, appliqué depuis à peine un an, dans le cadre de l'article 24 du projet de loi « Climat-Résilience ».

9. Garanties d'origine et investissements participatifs pour la production de biogaz (article 50)

L'article 50 a introduit deux dispositifs de soutien en faveur du biogaz.

D'une part, un mécanisme de garanties d'origine a été institué pour le biogaz, c'est-à-dire une certification attestant de son origine renouvelable, dès lors qu'il est produit en France et injecté dans le réseau de gaz naturel.

Chaque unité de biogaz produite et injectée correspond à une garantie d'origine de 1 mégawattheure.

Un organisme est chargé d'assurer la délivrance, le transfert et l'annulation des garanties d'origine ; il tient à un registre électronique accessible au public.

Les garanties d'origine sont exclusives du bénéfice par le producteur de l'obligation d'achat, en guichet ouvert ou par appel d'offres. Dans le cas où ces garanties ne sont pas émises par le producteur, elles le sont d'office au bénéfice de l'État puis mises aux enchères ou transférées à titre gratuit à la commune d'implantation de l'installation en en faisant la demande.

Un décret précise les modalités de désignation de l'organisme, ses obligations ainsi que ses pouvoirs et moyens d'action et de contrôle ; il précise les conditions de délivrance, de transfert, d'utilisation et d'annulation des garanties d'origine ainsi que les modalités de tenue et les tarifs d'accès au registre.

D'autre part, **les sociétés commerciales, les sociétés d'économie mixte (SEM) locales ou les sociétés coopératives constituées pour porter un projet de production de biogaz ont été autorisées à proposer aux habitants dont la résidence est à proximité de ce projet ainsi qu'aux collectivités territoriales ou à leurs groupements sur le territoire ou à proximité du territoire desquels il se situe, une part du capital ou une participation au financement.**

Les porteurs de projets peuvent proposer des offres de participation à travers un fonds d'entrepreneuriat social ou des conseillers en investissements participatifs.

Il est prévu qu'un décret en Conseil d'État fixe les montants des offres, les valeurs nominales de titres, les catégories de titres et les catégories d'investisseurs pour lesquels ces offres ne constituent pas une « offre au public » prohibée.

Ces réformes doivent entrer en vigueur dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi.

Dans sa délibération du 25 novembre 2020¹, la CRE a indiqué être « favorable aux dispositions proposées en ce qu'elles permettent à l'État de limiter les dépenses publiques sans modifier le soutien individuel apporté aux producteurs de biométhane ».

Dans ce contexte, le **décret n° 2020-1701 du 24 décembre 2020** a été pris.

Il prévoit :

- la définition des garanties d'origine comme « un document électronique servant uniquement à prouver à un consommateur final raccordé à un réseau de gaz naturel qu'une part ou une quantité déterminée d'énergie a été produite à partir de sources renouvelables » ;

¹ CRE, Délibération n° 2020-271 du 25 novembre 2020 portant avis sur deux projets de décrets d'application de la réforme du dispositif des garanties d'origine de biogaz injecté dans les réseaux de gaz.

- l'absence de prise en compte des garanties d'origine dans le calcul de la part d'énergie produite en France à partir de sources renouvelables dans la consommation brute nationale d'énergie, notamment pour atteindre les objectifs fixés au 4° du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie¹ ;

- la désignation, par le ministre chargé de l'énergie, de l'organisme chargé de la gestion du registre national des garanties d'origine, après mise en concurrence et sur une période ne pouvant pas excéder 5 ans ;

- l'équipement de toute installation de production de biogaz d'un dispositif de comptage du biogaz injecté, géré par le gestionnaire du réseau de gaz naturel ;

- les informations accessibles en ligne sur le registre des garanties d'origines (identification de la garantie, bénéficiaire des aides nationales, mention de l'utilisation ou de l'exportation notamment) ;

- l'utilisation des garanties d'origine pour attester de la source renouvelable du gaz acheminé, une seule fois, dans les douze mois suivants la période d'injection ;

- les contrôles des garanties d'origine, avec la vérification par sondage de l'exactitude des éléments par le gestionnaire du registre des garanties d'origine ;

- les mises aux enchères des garanties d'origine, dont les conditions générales sont fixées par le ministre de l'énergie et le cahier des charges défini par le gestionnaire du registre des garanties d'origine ;

- l'émission des garanties d'origine au bénéfice de l'État par le gestionnaire du registre des garanties d'origine lorsqu'elles n'ont pas été demandées dans un délai de six mois suivant l'injection.

Complémentairement, un **décret n° 2020-1700 du 24 décembre 2020** a été pris.

Il précise les conditions dans lesquelles, sur information du gestionnaire du registre des garanties d'origine, que le ministre chargé de l'énergie résilie le contrat d'obligation d'achat et recouvre les sommes liées, lorsqu'un producteur bénéficiant d'un tel contrat demande l'émission de garanties d'origine.

Interrogée par le rapporteur, la DGEC a indiqué qu'aucun décret d'application ne sera pris s'agissant de la participation des habitants ou des collectivités territoriales au projet de production de gaz renouvelable.

Le rapporteur relève que les professionnels sont inquiets de l'application du nouveau système de garantie d'origine du biogaz.

¹ Qui prévoit notamment au moins 40 % d'électricité renouvelable et au moins 10 % de gaz renouvelable d'ici 2030.

Ainsi, le SER estime que *« la mise aux enchères va générer des incertitudes sur la coexistence avec le mécanisme actuel »* ; de leur côté, FGR juge nécessaire d'intégrer *« les garanties d'origine pour le biométhane non-injecté »* et *« les garanties d'origine pour les industriels soumis au quota ETS¹ »* et la FEDENE *« les consommateurs de biométhane »*.

Compte tenu de ces difficultés, selon Engie, *« à ce stade, l'effet majeur de la loi "Énergie-Climat" sur le biométhane, grâce au sursis d'un an, a été de précipiter les signatures de contrats des producteurs pour bénéficier de l'ancien régime »*.

Le rapporteur observe que la possibilité pour les collectivités territoriales de bénéficier des garanties d'origine est limitée.

La FNCCR le lui a rappelé en ces termes : *« La loi "Énergie-Climat" a instauré un accès gratuit pour les communes aux garanties d'origine d'électricité renouvelable produite sur leurs territoires, afin de favoriser les boucles locales de production et de consommation, notamment en mobilité électrique. La disposition existante est cependant trop restrictive dans la mesure où les communes ont majoritairement transféré la compétence qui leur est attribuée en matière de création et d'entretien de recharge en électricité »*.

Ce constat est convergent avec celui de FGR qui regrette les restrictions suivantes : *« Seule une commune peut faire la demande et non pas une entité administrative plus large. [...] La commune ne pourra acquérir des garanties d'origine que pour verdir les infrastructures dont elle est la consommatrice de gaz. [...] Les cas où l'exploitation des bâtiments ou infrastructures d'avitaillement est déléguée par la commune à des tiers ne semblent donc pas éligibles à ce transfert. La commune ne peut pas non plus revendre les garanties d'origine ainsi acquises à un tiers. Ces dispositions limitent la possibilité de développer des boucles locales de production/consommation de biogaz »*.

Si le Gouvernement a récemment élargi l'accès des garanties d'origine aux groupements de communes, dans le cadre de l'ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021², les autres restrictions n'ont pas été levées.

Dans ce contexte, le rapporteur appelle à évaluer les conséquences du nouveau dispositif des garanties d'origine sur la filière du biogaz.

De plus, il invite le Gouvernement à élargir l'accès des collectivités territoriales au bénéfice des garanties d'origine du biogaz, à commencer par les métropoles.

¹ Emissions Trading Schema (ETS), soit le système européen d'échange de quotas carbone.

² Ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions 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 et de la 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 (Article 4).

25. Évaluer les conséquences du nouveau dispositif des « garanties d'origine » sur la filière du biogaz.

26. Assouplir l'accès des collectivités territoriales aux « garanties d'origine » du biogaz, à commencer par les métropoles.

10. Garanties d'origine pour la production d'hydrogène d'origine renouvelable (article 52)

L'article 52 a institué un même dispositif de garantie d'origine pour l'hydrogène d'origine renouvelable, dont les modalités d'application doivent être précisées par décret en Conseil d'État.

Cet article a été abrogé par l'ordonnance n° 2021-167 du 17 février 2021¹.

Le nouveau dispositif de garantie d'origine de l'hydrogène d'origine renouvelable, prévu par l'article L. 822-3 du code de l'énergie, pâtit de restrictions d'accès similaires à celles exposées précédemment pour les collectivités territoriales, à commencer par les groupements de communes et les métropoles : le rapporteur estime crucial de les lever.

27. Assouplir l'accès des collectivités territoriales aux « garanties d'origine » de l'hydrogène, à commencer par les groupements de communes et les métropoles.

11. Schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR) (article 54)

L'article 54 a modifié les articles L. 342-1 et L. 342-12 du code de l'énergie, afin de clarifier les conditions d'une installation de production d'énergie renouvelable qui ne s'inscrit pas dans le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR) ou peut être exonérée du paiement de la quote-part en raison de sa faible puissance.

Dans ce contexte, un décret n° 2020-382 du 31 mars 2020 est paru.

Dans deux délibérations du 21 janvier 2021², la CRE a approuvé les méthodes de calcul du coût prévisionnel des ouvrages à réaliser par Enedis et RTE dans le cadre des S3REnR.

¹ Ordonnance n° 2021-167 du 17 février 2021 relative à l'hydrogène (Article 3).

² CRE, Délibération n° 2021-22 du 21 janvier 2021 portant approbation des méthodes de calcul du coût prévisionnel des ouvrages à réaliser par RTE dans le cadre des schémas régionaux de

Elle a notamment salué « *le recours aux flexibilités* », rappelant au rapporteur que « *recourir aux flexibilités permet de raccorder un plus grand nombre d'installations de production d'énergie renouvelable pour un même niveau d'investissement.* »

Cette décision constitue un « *préalable à l'adoption en région des S3REnR, qui permettront de développer et d'adapter le réseau électrique français pour atteindre les objectifs de la transition énergétique.* »

12. Classement des réseaux de chaleur et de froid (article 55)

L'article 55 a prévu le classement automatique des réseaux de chaleur et de froid par les collectivités territoriales ou leurs groupements.

La FNCRR a indiqué au rapporteur que « *l'automatisation du classement va dans le bon sens, mais il convient de rester attentif à la mise en œuvre de ce dispositif dans la durée.* »

V. LA RÉGULATION DES MARCHÉS DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ

1. Réforme du collège du comité de règlement des différends (CoRDIS) de la Commission de régulation de l'énergie (CRE)

L'article 57 a modifié la composition du CoRDIS au sein de la CRE, réduisant le nombre de membres de 6 à 5, prévoyant que l'écart entre les hommes et les femmes ne peut être supérieur à 1 et complétant les attributions de ses membres en matière de « *lutte contre la précarité énergétique* » et d'« *aménagement du territoire* ».

Interrogée par le rapporteur, **la CRE indique qu'**« *elle salue les clarifications sur les modalités de renouvellement du Collège, et a pris acte de la réduction du nombre des membres du Collège de la CRE, passant de 6 à 5.* »

Elle a précisé qu'actuellement « *le collège n'est composé que de 4 membres* », ce qui signifie qu'« *en cas d'absence de commissaire, le quorum peut être plus difficile à réunir* ».

2. Délégation de fonctions de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) à son président (article 60)

L'article 60 a prévu que la CRE puisse déléguer des fonctions à son président.

Sollicitée par le rapporteur, **cette dernière** « *salue cette évolution qui facilite les procédures internes de prise de décisions à la CRE* ».

3. Bac à sable réglementaire de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (article 61)

L'**article 61** a autorisé la CRE et l'autorité administrative à accorder, chacune dans son domaine de compétence, des dérogations aux conditions d'accès et à l'utilisation des réseaux et installations pour déployer à titre expérimental des technologies ou des services innovants en faveur de la transition énergétique et des réseaux et infrastructures intelligents.

Sur ce fondement, la CRE¹ a accordé des dérogations à 9 projets, en particulier « *aux flexibilités locales, au stockage d'électricité et à l'injection de méthane de synthèse dans les réseaux* »².

4. Modalités de calcul et de répartition du complément de prix de l'accès régulé à l'énergie nucléaire historique (ARENH) (article 62)

L'**article 62** a modifié l'ARENH, dispositif de régulation permettant depuis 2011 aux fournisseurs alternatifs d'accéder à un prix régulé à l'énergie produite par les centrales nucléaires d'EDF.

À cette fin, EDF vend sa production d'électricité à ses concurrents, dans une limite d'un plafond de 100 térawattheures (TWh) et au prix de 42 euros par mégawattheure (MWh) fixés par arrêté des ministres chargés de l'énergie et de l'économie après avis de la CRE.

L'article précité de la loi « Énergie-Climat » a prévu :

- la possibilité pour les ministres précités de relever l'ARENH à 150 TWh ;
- la prise en compte par eux, dans le prix de l'ARENH, de « *la stabilité des prix pour le consommateur final* », à l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, sur ce second point.

De plus, l'article a modifié les compléments de prix applicables à l'ARENH.

¹ Délibération n° 2021-59 du 11 mars 2021 portant décision sur l'octroi des dérogations des dossiers soumis à la CRE dans le cadre du premier guichet du dispositif d'expérimentation réglementaire prévu par la loi relative à l'énergie et au climat.

² Actualités de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) : <https://www.cre.fr/Actualites/bac-a-sable-reglementaire-la-cre-accorde-des-derogations-a-9-projets-innovants>

En effet, en cas de souscription de volumes d'ARENH supérieurs à leurs droits théoriques ou leurs besoins réels, les fournisseurs alternatifs doivent s'acquitter de deux compléments de prix :

- le « complément de prix 1 » dit « CP1 » vise à neutraliser la situation d'un fournisseur ayant demandé une quantité excédentaire d'ARENH par rapport à ses droits théoriques, pour la revendre sur le marché de gros de l'électricité, en l'obligeant à restituer à EDF la valeur de cette quantité excédentaire¹ ;

- le « complément de prix 2 » dit « CP2 »² consiste à pénaliser la situation d'un fournisseur ayant demandé une quantité excédentaire d'ARENH par rapport à ses besoins réels, au-delà d'une marge de tolérance de 10 %, en l'obligeant à réserver à l'ensemble des fournisseurs la valeur de cette quantité excédentaire³.

La CRE est chargée de contrôler, annuellement, l'écart *ex post* entre les prévisions faites par les fournisseurs et les consommations constatées de leurs portefeuilles et de notifier, tous les trois ans, les compléments de prix.

La loi « Énergie-Climat » est venue modifier ces compléments de prix sur deux points pour prendre en compte « *l'effet du plafonnement* » de l'ARENH et « *la compensation des charges imputables aux missions de service public* » d'EDF.

L'article 62 prévoit que « *les modalités de calcul du complément de prix et de répartition du complément de prix prévue au troisième alinéa du présent II sont précisées par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie* ».

Sur cette base a été pris le **décret n° 2020-1414 du 19 novembre 2020**.

Les novations introduites par ce décret sont les suivantes :

- le « CP1 » est réparti entre les fournisseurs si la somme de leurs droits constatée *ex-post* dépasse le plafond de l'ARENH, en évaluant la perte causée pour chaque fournisseur⁴ ;

¹ C'est pourquoi l'article L. 336-5 du code de l'énergie dispose 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'accès régulé à l'électricité nucléaire historique.* »

² Cumulable avec le CP1.

³ C'est la raison pour laquelle l'article L. 336-5 du code de l'énergie dispose que « *[Ce complément] tient également compte de l'ampleur de l'écart entre la prévision initialement faite par le fournisseur et la consommation constatée de ses clients finals sur le territoire métropolitain continental et des gestionnaires de réseaux pour leurs pertes, et de l'effet du plafonnement mentionné à l'article L. 336-2.* ».

⁴ Dans sa délibération, la CRE précise que « *dans le cas où le plafond n'est pas atteint, le décret ne change pas les dispositions existantes* » et que « *dans le cas contraire où le plafond a été atteint lors du guichet de demande mais que la somme des droits des fournisseurs constatée ex-post est inférieure au plafond, la CRE évalue le montant de la compensation d'EDF. En effet, dans ce cas, la surdemande de certains acteurs a conduit EDF à livrer plus d'ARENH qu'il n'aurait dû, impliquant*

- le « CP2 » revient à l'État, ses recettes étant versées à EDF et déduites de sa compensation des charges imputables aux missions de service public.

Dans son avis sur le projet de décret, du 1^{er} octobre 2020¹, **la CRE a fait part de sa satisfaction** en ces termes : « *Le projet de décret précise la répartition des montants collectés au titre du CP1 introduite dans la loi "Énergie-Climat". Les dispositions proposées répondent efficacement aux défauts du cadre en vigueur signalés par la CRE : elles permettent de compenser pour un fournisseur le préjudice causé par les demandes excédentaires des autres fournisseurs, et compensent également tout éventuel préjudice subi par EDF. La nouvelle répartition proposée pour les montants collectés au titre du CP2 est pertinente et cohérente avec les changements apportés au CP1. La CRE est favorable aux dispositions relatives à la répartition des montants collectés au titre des compléments de prix proposées par le projet de décret, qui renforcent l'efficacité des termes CP1 et CP2.* »

Tout en se félicitant des ajustements apportés au complément de prix de l'ARENH, le rapporteur relève que le dispositif en tant que tel suscite des critiques, tant de la part d'EDF que des fournisseurs alternatifs.

Interrogé par le rapporteur, **la CRE a rappelé qu'elle** « *recommande depuis 2019 d'augmenter le plafond de l'ARENH, le cas échéant en augmentant le prix de 42 €/MWh qui n'a pas bougé depuis 2012. Dans son rapport du 1^{er} août 2020, elle recommandait également de porter le plafond du mécanisme à 150 TWh* ».

Pour autant, **la CRE a précisé que** « *le Gouvernement n'a pas souhaité activer cette option en faisant valoir que les négociations avec la Commission européenne sur une réforme structurelle du dispositif étaient en cours.* »

Si le rapporteur avait plaidé pour la revalorisation de l'ARENH, à l'occasion de l'examen de la loi « Énergie-Climat », via en particulier une prise en compte de l'inflation, il suit aujourd'hui avec attention les réformes structurelles envisagées par le Gouvernement, dans le cadre d'un groupe de suivi des réformes du marché de l'électricité, confié aux sénateurs Patrick CHAUVET et Jean-Claude TISSOT et à lui-même.

un préjudice à compenser dans le cas où les prix de marché se seraient avérés supérieurs au prix de l'ARENH. »

¹ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 1^{er} octobre 2020 portant avis sur le projet de décret modifiant la partie réglementaire du code de l'énergie relative à l'accès régulé à l'énergie nucléaire historique et la partie réglementaire du code de l'énergie relative à la compensation des charges de service public de l'énergie, p. 5.

5. Tarifs réglementés de vente de gaz (TRVG) (article 63)

L'**article 63** a prévu la suppression des tarifs réglementés de vente de gaz (TRVG), organisant notamment l'identification et l'information par les fournisseurs des clients n'étant plus éligibles aux TRVG.

Cette suppression doit intervenir :

- pour les consommateurs finals non domestiques consommant moins de 30 000 kilowattheures par an, le premier jour du treizième mois suivant la publication de la loi « Énergie-Climat » (soit le 1^{er} décembre 2020) ;

- pour les consommateurs finals domestiques consommant moins de 30 000 kilowattheures par an ainsi que pour les propriétaires uniques d'un immeuble à usage principal d'habitation consommant moins de 150 000 kilowattheures par an et les syndicats des copropriétaires d'un tel immeuble, le 1^{er} juillet 2023.

Dans cette perspective, il est prévu :

- la désignation d'un fournisseur de dernier recours de gaz naturel, par le ministre chargé de l'énergie après un appel d'offres organisé avec l'appui de la CRE, pour les clients finals domestiques raccordés au réseau public de distribution de gaz naturel et ne trouvant pas de fournisseur ;

- la désignation d'un fournisseur de secours de gaz naturel, par le ministre chargé de l'énergie après un appel d'offres organisé avec l'appui de la CRE, lorsqu'un fournisseur détaillant se voit retirer ou suspendre son autorisation ;

- une communication auprès des clients bénéficiant des TRVG de la disponibilité des offres de marché et du comparateur d'offres ;

- l'accès aux données de contact et de consommation des clients bénéficiant des TRVG à toute entreprise de fourniture de gaz ;

- une communication auprès du grand public du Médiateur national de l'énergie et de la Commission de régulation de l'énergie au sujet de la disparition progressive des TRVG ;

- la publication mensuelle par la CRE du prix moyen de fourniture de gaz naturel et son évolution pour les consommateurs finals domestiques ainsi que la marge moyenne réalisée par les fournisseurs de gaz naturel.

Un **décret en Conseil d'État** doit préciser les modalités de mise en œuvre des fournisseurs de dernier recours et de secours, et notamment les modalités de désignation de ces fournisseurs et le pourcentage de clients finals domestiques de la zone de desserte qui oblige un fournisseur à présenter une offre pour la désignation de ces fournisseurs.

Sur ce fondement a été pris le **décret n° 2021-273 du 11 mars 2021**.

Des modalités d'application ont été précisées par un **arrêté du 12 décembre 2019** et un **arrêté du 8 juillet 2020**, notamment les informations que les fournisseurs de TRV de gaz doivent communiquer à leurs clients ou mettre à la disposition des autres fournisseurs ou celles que les fournisseurs doivent communiquer à la CRE.

Sollicitée par le rapporteur, **la CRE a indiqué que la mise en œuvre des fournisseurs de dernier recours - en gaz - et de secours - en électricité - est « attendue de longue date par les acteurs de marché, car ils sont indispensables au bon fonctionnement des marchés de détail »,** précisant que *« l'augmentation du nombre de fournisseurs d'électricité et de gaz pourrait conduire à la défaillance de certains d'entre eux dans les prochaines années ».*

Dans ce contexte, **la CRE estime que « de manière tout à fait surprenante et anormale » la loi « ne confie aucun rôle à la CRE dans l'organisation de ces dispositifs, pas même un avis sur le décret en Conseil d'État correspondant ».**

En effet, **elle a simplement « un rôle d'exécution, concernant, notamment, l'organisation des appels d'offres permettant de sélectionner les fournisseurs auxquels ces rôles seront confiés ».**

Pour ce qui concerne le marché du gaz, il restait 36 000 sites professionnels sur un total de 650 000 au TRVG au 1^{er} novembre 2020, qui ont tous basculé vers des offres de marché de leur fournisseur historique au 1^{er} décembre 2020¹.

Interrogé par le rapporteur, **le MNE a indiqué que la communication prévue par la loi « Énergie-Climat » a « fait l'objet courant 2020 d'un groupe de travail coprésidé par la Commission de régulation de l'énergie et le Médiateur national de l'énergie »** qui a publié un *« guide pédagogique de 10 pages pour aider les professionnels concernés par la fin des tarifs réglementés gaz le 1^{er} décembre 2020 et la fin des tarifs réglementés d'électricité le 1^{er} janvier 2021. »*²

De plus, **il a précisé au rapporteur qu'« il répond aux questions des consommateurs sur la fin des tarifs réglementés »** via « le service d'informations Énergie-Info »³, qu'il *« a édité un dépliant qu'il met à la disposition des maires et des associations de consommateurs »* et *« a publié des fiches et vidéos d'information ».*

Surtout, le MNE a relevé plusieurs difficultés.

Tout d'abord, **« il a été saisi par des consommateurs qui rencontrent des difficultés lorsque leur fourniture se situe sur le territoire d'une**

¹ Commission de régulation de l'énergie (CRE).

² En outre, le Médiateur national de l'énergie a précisé qu'« un guide pour les particuliers devrait être réalisé cette année. »

³ Qui constitue le guichet unique des pouvoirs publics pour informer les consommateurs sur leurs droits et leurs démarches en matière de fourniture d'énergie.

entreprise locale de distribution (ELD) dans lequel il n'y a pas de concurrence dans les faits ».

De plus, « à l'approche de la suppression des tarifs réglementés de vente pour l'ensemble des consommateurs le 1^{er} juillet 2023, le médiateur observe et craint une augmentation significative des démarchages et des mauvaises pratiques commerciales ».

Ce sont en effet 1 883 litiges, soit 8 % d'entre eux, qui portaient en 2019 sur de telles pratiques.

Au total, « [il] considère qu'une communication du Gouvernement sur la fin des tarifs réglementés de vente de gaz serait souhaitable pour apporter de la confiance et de la lisibilité aux consommateurs concernés ».

Le rapporteur retient les difficultés relevées par la CRE et le MNE.

Soucieux d'une mise en œuvre optimale des fournisseurs de dernier recours et de secours, il propose de consolider les pouvoirs de la CRE dans ce domaine.

Afin d'accompagner au mieux l'extinction des TRVG, il plaide pour le lancement par le Gouvernement d'une campagne d'information grand public sur la fin des TRVG.

En parallèle, il estime indispensable de répondre aux difficultés rencontrées par certains consommateurs situés dans les territoires d'ELD et de prévenir et réprimer les pratiques commerciales abusives.

28. Renforcer le rôle de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans la mise en œuvre des fournisseurs de dernier recours et de dernier secours compte tenu de la suppression des tarifs réglementés de vente de gaz (TRVG).

29. Lancer une campagne d'information relative à l'extinction des TRVG.

30. Répondre aux difficultés rencontrées par certains consommateurs situés dans les territoires de certaines entreprises locales de distribution (ELD).

31. Prévenir et réprimer les pratiques commerciales abusives.

6. Tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRVE) (article 64)

L'article 64 a prévu la suppression de certains tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE), organisant notamment l'identification et l'information par les fournisseurs des clients n'étant plus éligibles aux TRV.

Cette suppression est intervenue le 1^{er} janvier 2021 pour les consommations finales non domestiques dont la puissance est inférieure ou égale à 36 kilovoltampères et qui emploient plus de 10 personnes ou dont le chiffre d'affaires, les recettes ou le total de bilan annuels excède 2 millions d'euros.

Dans cette perspective, il a été prévu :

- la désignation d'un fournisseur de secours d'électricité, par le ministre chargé de l'énergie après un appel d'offres organisé avec l'appui de la CRE, lorsqu'un fournisseur détaillant se voit retirer ou suspendre son autorisation ;

- une communication auprès des clients bénéficiant des TRVE de la disponibilité des offres de marché et du comparateur d'offres ;

- l'accès aux données de contact et de consommation des clients bénéficiant des TRVE à toute entreprise de fourniture d'électricité ;

- l'accès aux données de contact et de consommation des clients bénéficiant des TRVE à toute entreprise de fourniture d'électricité ;

- le maintien chez leur fournisseur historique en offre de marché des clients perdant leur éligibilité aux TRVE n'ayant pas souscrit à une offre de marché au 31 décembre 2020 ;

- une communication auprès du grand public du Médiateur national de l'énergie et de la Commission de régulation de l'énergie au sujet de la disparition progressive des TRVE.

Un **décret en Conseil d'État** doit préciser les modalités de mise en œuvre du fournisseur de secours, et notamment les modalités de désignation de ce fournisseur et le pourcentage de clients finals domestiques de la zone de desserte qui oblige un fournisseur à présenter une offre pour la désignation de ces fournisseurs.

Sur ce fondement a été pris le **décret n° 2021-273 du 11 mars 2021**.

Des modalités d'application ont été précisées par un **arrêté du 12 décembre 2019** et un **arrêté du 8 juillet 2020**, notamment les informations que les fournisseurs de TRVE doivent communiquer à leurs clients ou mettre à la disposition des autres fournisseurs.

Interrogée par le rapporteur, la CRE a rappelé qu'elle avait :

- **fixé la liste des informations devant être mises à la disposition des fournisseurs, en proposant d'exclure « les données individuelles du titulaire du contrat » afin de trouver un « équilibre entre la protection des**

données des consommateurs et l'efficacité de la prospection commerciale des fournisseurs » dans une délibération du 21 novembre 2019¹ ;

- précisé certaines modalités opérationnelles liées à la bascule en offre de marché, dans une délibération du 7 octobre 2020² ;

- émis un avis favorable sur l'ensemble des conditions contractuelles des fournisseurs n'étant pas de nature à verrouiller le marché, à l'exception de celles présentées par 4 ELD, dans une délibération du 5 novembre 2020³ ;

Au total, sur environ 3 millions de clients professionnels encore au TRVE fin 2019, plus de 1,3 million d'entre eux ont perdu le droit de disposer d'un contrat aux TRVE au 1^{er} janvier 2021 : 700 000 clients ont quitté les TRVE pour une offre de marché et 510 000 ont été transférés automatiquement vers une « offre de bascule ».

Dans ce contexte, la CRE *« se réjouit »* que *« l'opération de fin des tarifs réglementés [se soit] déroulée sans difficulté »* ; pour autant elle considère *« le résultat chiffré mitigé [...] car 510 000 [clients] n'ont pas saisi cette opportunité d'optimiser leur facture et leur qualité de service »*.

Sollicitée par le rapporteur sur l'extinction des TRVE, EDF a indiqué qu'elle *« a su respecter l'ensemble des dispositions imposées par la loi et les délais associés malgré des contraintes opérationnelles fortes et un volume très important de clients concernés, en mobilisant et formant les ressources humaines nécessaires »*.

De son côté, le MNE a rappelé qu'*« il est regrettable qu'un [...] dispositif de fournisseur de dernier recours n'ait pas été prévu pour l'électricité »*.

Pour les TRVE comme les TRVG, le rapporteur estime nécessaire de conforter les pouvoirs de la CRE dans ce domaine.

32. Renforcer le rôle de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans la mise en œuvre des fournisseurs de secours compte tenu de la suppression de tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRVE).

¹ CRE, Délibération n° 2019-256 du 21 novembre 2019 portant proposition d'arrêté fixant la liste des données que les fournisseurs proposant des contrats aux tarifs réglementés de vente d'électricité doivent mettre à disposition des fournisseurs d'électricité qui en font la demande.

² CRE, Délibération n° 2020- du 7 octobre 2020 portant communication sur les modalités opérationnelles de sortie des clients perdant leur éligibilité aux tarifs réglementés de vente d'électricité le 31 décembre 2020.

³ CRE, Délibération n° 2020-270 du 5 novembre 2020 portant avis conforme sur les conditions du contrat d'électricité communiqué par les fournisseurs historiques à leurs clients perdant l'éligibilité aux tarifs réglementés de vente qui n'auraient pas souscrit d'offre de marché au 31 décembre 2020.

7. Outil de comparaison du Médiateur de l'énergie (MNE) (article 66)

L'article 66 a modifié l'article L. 122-3 du code de l'énergie pour prévoir que le MNE propose gratuitement un accès en ligne à un comparateur des offres d'électricité et de gaz à certains consommateurs¹.

Un **arrêté du 12 décembre 2019** a été pris pour l'application de cet article.

Le MNE a précisé au rapporteur que le comparateur d'offres était opérationnel : pour l'année 2020, 1,3 million de consommateurs l'ont utilisé contre 650 000 l'année précédente, soit une hausse de 100 %. Pour le seul mois de janvier 2021, on dénombre déjà 143 000 visites environ. 1 300 consommateurs n'ayant pas accès à Internet ont demandé à bénéficier d'un envoi postal des résultats du comparateur d'offres.

Pour autant, un **décret** est encore attendu pour préciser les critères de tri du comparateur d'offres permettant de distinguer les différentes offres commerciales.

Sur ce point, le MNE a alerté le rapporteur sur le fait que « certains critères prévus par le projet de décret – comme le recours à l'ARENH par exemple –, nécessitent des développements informatiques du comparateur, et donc des charges². [...] Indépendamment des charges supplémentaires que cela peut occasionner, le médiateur souhaite informer et attirer l'attention du Parlement sur le fait qu'un encadrement trop rigide du comparateur et la multiplication des informations devant être publiées risquent de nuire à la clarté et à la lisibilité des offres ».

De son côté, **l'Union française de l'électricité (UFE) a indiqué au rapporteur qu'elle « suit avec attention la mise en œuvre de l'article 66 de la loi "Énergie-Climat", notamment en ce qui concerne le décret relatif au comparateur d'offres [et] souhaite en particulier que soit retiré de ce texte le critère relatif au recours à l'ARENH pour les fournisseurs d'électricité ».**

Pour ce qui le concerne, **le rapporteur appelle à préserver la clarté et limiter le coût du comparateur d'offres ; pour autant, il estime nécessaire que cet outil distingue clairement les offres de marché qui relèveraient du nouveau dispositif des offres dynamiques, dans un souci d'information et de protection des consommateurs.**

Une campagne de communication grand public au sujet des offres dynamiques mériterait également d'être conduite, par la CRE et le MNE,

¹ Dont la consommation annuelle de référence de gaz naturelle est inférieure à 300 000 kWh ou qui souscrivent une puissance électrique inférieure ou égale à 36 kWh.

² Selon le Médiateur national de l'énergie, le coût du comparateur d'offres a ainsi déjà doublé depuis 2020 car « le Médiateur a fait procéder à la refonte de ce comparateur, notamment pour renforcer la robustesse de son architecture d'hébergement ».

afin d'en préciser leurs avantages et leurs inconvénients du point de vue des consommateurs, en particulier liés à la volatilité des prix.

33. Distinguer les offres de marché qui relèveraient du nouveau dispositif des offres dynamiques, dans le cadre du comparateur d'offres, tout en veillant à limiter la complexité et le coût de cet outil.

LES HABILITATIONS À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCE

Au 1^{er} avril 2021, 12 ordonnances sur 15, soit 80 %, ont été prises, mais 3 ordonnances sur 15, soit 20 %, ont été abandonnées.

I. LES ORDONNANCES PRÉVUES

En ce qui concerne les habilitations à légiférer par ordonnance, les **5 articles, et 15 habilitations**, les prévoyant sont :

- l'**article 12** sur les mesures d'accompagnement des salariés dont l'emploi serait supprimé du fait de la fermeture des centrales à charbon d'ici à 2022, de même que des personnels portuaires et des salariés de l'ensemble de la chaîne de sous-traitance ;

- l'**article 15** sur l'harmonisation, notamment dans le code de la construction et de l'habitation et le code de l'énergie, la notion de consommation énergétique des bâtiments ou parties de bâtiments, ainsi que la définition du niveau excessif de cette consommation ;

- l'**article 39** sur l'adaptation de la législation liée à la transposition ou à l'entrée en vigueur des 4 directives¹ et 3 règlements² prévus par le Paquet européen « Une énergie propre pour tous » ou « Paquet d'hiver » ;

- l'**article 52** sur la définition de la terminologie et du cadre de soutien applicable à l'hydrogène, ainsi que la possibilité de son transport, son stockage et sa traçabilité ;

- l'**article 57** sur la réforme des procédures de règlements et de sanctions devant le comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS) de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (II), ainsi que la

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 ; Directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique ; Directive (UE) 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 (UE) 2019/944 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.

² 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 2005/89/CE ; Règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité (refonte).

possibilité d'une action devant les juridictions de la CRE et d'une transaction par son président pour le règlement des litiges liés au paiement de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) (III).

Les **délais de publication** des ordonnances, à compter de la publication de la loi¹, s'établissaient initialement à :

- **3 mois** pour un règlement² mentionné à l'article 39 ;
- **4 mois** pour la réforme de la CRE liée au contentieux du CSPE prévue au III de l'article 57 ;
- **6 mois** pour l'article 12, une directive³ visée à l'article 39 et les autres réformes de la CRE autorisées par le II de l'article 57 ;
- **8 mois** pour une directive⁴ prévue à l'article 39 ;
- **12 mois** pour deux directives⁵ et deux règlements⁶ issus de l'article 39 et l'article 52.

Le rapporteur relève que la crise de la Covid-19 a eu une incidence sur ces délais : en effet, la loi dite « d'urgence sanitaire »⁷ a étendu de 4 mois les délais dans lesquels le Gouvernement était habilité à légiférer par ordonnance, dès lors qu'ils n'avaient pas expiré à sa date de publication.

¹ Ou de sa promulgation pour l'ordonnance prévue à l'article 12.

² 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.

³ Directive (UE) 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.

⁴ Directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

⁵ 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 et 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 et modifiant la directive 2012/27/UE.

⁶ 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 2005/89/CE et règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité.

⁷ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (Article 14).

II. LES ORDONNANCES PRISES

1. Accompagnement des fermetures de centrales à charbon (article 12).

Une **ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020**¹ a été publiée.

Elle a ouvert à ces salariés par les fermetures de centrales à charbon plusieurs mesures d'accompagnement social, variant selon leur situation :

- tout d'abord, les salariés des entreprises exploitant les centrales à charbon peuvent bénéficier d'une allocation complémentaire au titre du congé de reclassement (article 4), d'un congé d'accompagnement spécifique de maintien dans l'emploi (article 6), d'une indemnité en cas de retour à l'emploi (article 8) et de prestations par une cellule d'accompagnement des démarches et de recherche d'emplois (articles 5 et 8) ;

- de leur côté, les salariés des entreprises intervenant dans les ports et la manutention peuvent disposer d'un congé spécifique de maintien dans l'emploi (article 24) et de l'appui de la cellule précitée (article 25) ;

- enfin, les salariés des entreprises appartenant à la chaîne de la sous-traitance des entreprises exploitant des centrales à charbon peuvent disposer des actions de la cellule susmentionnée (article 39).

Un **décret n° 2021-297 du 18 mars 2021** est venu préciser les conditions d'application de cette ordonnance.

Tout en saluant ces dispositions, nécessaires, **le rapporteur relève plusieurs difficultés** :

- en premier lieu, **la palette de dispositifs sociaux mis en place par l'État est moins importante que celle promise dans l'étude d'impact annexée à la loi « Énergie-Climat »**, qui prévoyait tout à la fois « *un abondement complémentaire au congé de reclassement, [...] des primes de reclassement rapide ou des compléments temporaires de rémunération dans le cas d'un retour à l'emploi sur un emploi moins bien rémunéré que l'emploi initial, [...] des aides à la mobilité géographique et à la formation ainsi que des cellules de reclassement* »² ;

- par ailleurs, **les mesures d'accompagnement social varient selon les entreprises des salariés**, ceux des entreprises sous-traitantes ne bénéficient que d'« *actions [...] d'une cellule d'accompagnement des démarches et de recherche d'emploi par anticipation* » dont les critères d'éligibilité, la durée d'application et les modalités de financement sont renvoyés à un décret ;

¹ Ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 portant diverses mesures d'accompagnement des salariés dans le cadre de la fermeture des centrales à charbon.

² Étude d'impact au projet de loi relatif à l'énergie et au climat.

- **un autre point d'attention est la durée des dispositifs prévus :** 12 à 18 mois pour le congé d'accompagnement des salariés des entreprises exploitant les centrales à charbon (article 7), 24 à 30 mois pour le congé spécifique de maintien dans l'emploi pour les salariés des entreprises intervenant dans les ports et la manutention (article 25), une durée d'application du dispositif précisée par décret pour les actions de la cellule dont bénéficient les salariés des entreprises sous-traitantes (article 39).

- en outre, **la participation de l'État est inégale selon les situations :**

- Pour les salariés des entreprises exploitant les centrales à charbon, l'État prend en charge l'allocation complémentaire au titre du congé de reclassement et le congé d'accompagnement spécifique de maintien dans l'emploi (articles 4 et 9), l'ancien employeur finançant un bilan dans le cadre du premier dispositif et la cellule d'accompagnement ainsi que ses actions dans le cadre du second (article 19) et le nouvel employeur 10 à 20 % du congé d'accompagnement (article 15) ;
- Pour les salariés intervenant dans les ports et la manutention, l'État prend en charge le congé d'accompagnement spécifique pour le maintien de l'emploi (article 28), l'ancien employeur finançant une part correspondant à au moins 65 % de la rémunération et la cellule d'accompagnement ainsi que ses actions (articles 28 et 37) et le nouvel employeur 5 à 10 % du congé d'accompagnement (article 34) ;
- Pour les salariés des entreprises sous-traitantes, la participation de l'État au financement de la cellule et de ses actions est définie par décret (article 39).

- enfin, **il n'est fait aucune référence, ni au statut des salariés, ni aux territoires concernés**, dans cette ordonnance.

Au total, **le rapporteur fait observer que l'accompagnement social des fermetures de centrales à charbon est décevant au regard de l'encadrement adopté par le législateur** ; en effet, la commission des affaires économiques du Sénat avait souhaité :

- **rappeler la responsabilité entière de l'État dans le financement des mesures d'accompagnement social**, dans la mesure où c'est lui qui a décidé la fermeture des centrales à charbon ;

- **mettre sur le même plan l'ensemble des salariés concernés** - ceux des entreprises exploitant les centrales à charbon, mais aussi des entreprises intervenant dans les ports et les docks et dans l'ensemble de la chaîne de sous-traitance ;

- **tenir compte du statut des salariés et des collectivités territoriales affectées**, dans la mise en œuvre de cet accompagnement social.

Sur ce dernier point, **le rapporteur regrette vivement que le Gouvernement ait refusé l'abondement, de plus de 40 M d'euros, de la sous-action du programme 174 *Énergie, climat, après-mines* dédié à la revitalisation des territoires, qu'il a fait adopter dans le cadre de l'examen des projets de lois de finances initiales pour 2020 et 2021.**

Enfin, **le rapporteur relève que la mise en œuvre de l'ordonnance doit faire l'objet d'une présentation par le Gouvernement, un an après sa mise en œuvre, devant les commissions compétences du Sénat et de l'Assemblée nationale** : il est donc crucial que cette présentation intervienne avant le 29 juillet 2021.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi « Climat-Résilience », **le Gouvernement a fait adopter à l'Assemblée nationale un amendement créant l'article additionnel 18 *ter*, qui vise à ratifier cette ordonnance.**

34. Conforter l'accompagnement prévu par l'État pour les fermetures de centrales à charbon, en veillant à accompagner l'ensemble des salariés et des territoires concernés.

35. Présenter formellement le projet d'ordonnance sur la fermeture des centrales à charbon au Parlement.

2. Dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'énergie et du climat (2° et 3° du I article 39).

Une ordonnance n° 2020-866 du 15 juillet 2020¹ a été prise.

Selon le rapport annexé à cette ordonnance², elle permet de « *finaliser* » la transposition de deux directives³ et de « *débuter* » celle d'une autre directive⁴, toutes issues du « Paquet d'hiver ».

¹ Ordonnance n° 2020-866 du 15 juillet 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de l'énergie et du climat.

² Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2020-866 du 15 juillet 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union dans le domaine de l'énergie et du climat.

³ Directive n° 2018/2002 du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique et de la directive 2018/844 du 30 mai 2018 portant sur la performance énergétique des bâtiments.

⁴ Directive 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

En premier lieu, **cette ordonnance complète les obligations liées à la performance énergétique des bâtiments avec :**

- l'installation de systèmes d'automatisation et de contrôle dans les bâtiments tertiaires, neufs ou existants, et de systèmes de régulation automatique de la température, dans les bâtiments résidentiels ou tertiaires, neufs ou existants, lorsque cela est « *techniquement et économiquement réalisable* » (article 1^{er}) ;

- l'extension, aux systèmes de chauffage, des obligations d'inspection et d'entretien prévues pour les chaudières et les systèmes de climatisation (article 3).

En second lieu, **l'ordonnance renforce l'information des consommateurs d'énergie dans deux cas de figure :**

- d'une part, **elle institue dans le code de l'énergie un chapitre dédié aux « contrats d'abonnement à un réseau de chaleur ou de froid »**, qui garantit aux abonnés des modalités de facturation, un accès gratuit aux données de consommation, un droit de déconnexion et enfin, dans le cas d'un bâtiment résidentiel ou tertiaire, une évaluation de la consommation de chaleur et de froid et la transmission d'une note d'information sur ces données de consommation (article 2) ;

- d'autre part, **elle modifie la loi sur les « copropriétés » du 10 juillet 1965¹ et la loi sur les « rapports locatifs » du 6 juillet 1989²** pour offrir aux locataires ou aux propriétaires d'un logement équipé d'un dispositif de mesure individualisée des consommations une note d'information de leur consommation, comportant une comparaison avec l'année précédente et un utilisateur moyen (articles 4 et 5)³.

Le rapporteur salue la transposition de ces directives, en particulier celles liées à l'efficacité et à la performance énergétique des bâtiments, **qui complètera utilement les obligations d'inspection régulières et de contrôle automatisés des systèmes de chauffage et de ventilation.**

En revanche, **il s'interroge sur la brièveté de cette ordonnance, qui tient en 7 articles, contre une trentaine pour la première directive⁴ et une quinzaine pour la seconde⁵.**

De plus, **il constate qu'un seul article de la directive sur les énergies renouvelables¹ est transposé par cette ordonnance :** en l'espèce l'article 24 sur les réseaux de chaleur et de froid.

¹ Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

² Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

³ Une information complémentaire est prévue à un rythme biannuel, puis mensuel, à compter du 1^{er} janvier 2022.

⁴ Directive n° 2018/2002 du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

⁵ Directive 2018/844 du 30 mai 2018 portant sur la performance énergétique des bâtiments.

3. Promotion de l'utilisation de l'énergie à partir de sources renouvelables (1° et 4° du I de l'article 39)

Outre l'ordonnance susmentionnée, **deux autres ordonnances ont été prises pour transposer la directive sur les énergies renouvelables²** issue du « Paquet d'hiver ».

En premier lieu, **une ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021³** a été prise pour la transposition des articles 29 à 31 de cette directive⁴, c'est-à-dire ceux ayant trait aux critères de durabilité de la biomasse.

Depuis lors, l'article L. 281-2 du code de l'énergie soumet l'ensemble des installations de production de bioénergies aux exigences de durabilité et de réduction d'émissions de GES, qu'elles bénéficient ou non d'une aide.

L'article L. 281-3 du même code précise que la comptabilisation de l'atteinte des objectifs et obligations fixés au niveau européen en matière d'énergies renouvelables ainsi que l'éligibilité à une aide sont conditionnés au respect des critères de durabilité et de réduction d'émissions de GES.

Pour autant, l'article L. 281-4 du même code prévoit des seuils de puissance d'installations (2 MW, 20 MW ou 19,5 GWh⁵ selon les cas) en dessous desquels ces exigences ne s'appliquent pas.

Le rapporteur constate que la transposition de cette directive soulève des inquiétudes parmi les professionnels.

Le SER et FGR lui ont ainsi indiqué être préoccupés par la transposition des critères de la durabilité de la biomasse.

De son côté, **Engie a précisé que « le calcul des seuils et des références utilisées pour définir le potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre des carburants et combustibles renouvelables qui pourraient finalement être retenus par l'administration font peser un risque majeur sur la filière du biométhane. Sans différenciation par usages (mobilité et combustibles) et en s'éloignant des critères proposés par la directive, la certification de pans entiers de la production renouvelable française sera impossible. »**

¹ Directive 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

² Directive 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

³ Ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021 portant transposition du volet durabilité des bioénergies 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.

⁴ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021 portant transposition du volet durabilité des bioénergies 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.

⁵ De pouvoir calorifique supérieur (PCS).

Tout en plaidant pour un haut niveau de durabilité des énergies renouvelables, **le rapporteur appelle à éviter d'introduire toute sur-transposition par rapport aux exigences européennes.**

Il plaide aussi pour évaluer l'impact de ces nouveaux critères sur les filières des énergies renouvelables, afin d'aider les professionnels à s'y conformer de manière rapide et optimale.

En second lieu, **une ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021¹** a également été publiée.

Cette ordonnance est prise pour la transposition des autres dispositions de la directive sur les énergies renouvelables².

Aux termes de cette ordonnance, l'article L. 311-20 du code de l'énergie institue un mécanisme de garantie d'origine pour l'électricité produite à partir de n'importe quelle source d'énergie primaire ou par cogénération.

L'article L. 314-14 du même code prévoit l'inscription automatique sur le registre des garanties d'origine en matière d'électricité.

L'ordonnance facilite le recours aux garanties d'origine en ouvrant la possibilité :

- aux exploitants des installations d'électricité ou de gaz renouvelable d'acheter les garanties d'origine de leurs installations avant ou après leur mise aux enchères (Articles L. 314-14 et L. 446-22 du code de l'énergie) ;

- aux groupements de communes sur lesquels est implanté une installation d'électricité ou de gaz renouvelable de pouvoir en bénéficier (Mêmes articles) ;

- aux auto-producteurs d'électricité renouvelable de bénéficier des garanties d'origine de l'électricité autoconsommée (Article L. 314-15 du même code).

Cette ordonnance est aussi prise pour la transposition de l'article 16 de la directive sur le marché intérieur de l'électricité³ issue du « *Paquet d'hiver* », qui concerne les communautés d'énergie renouvelable et les communautés énergétiques citoyennes.

¹ Ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions 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 et de la 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.

² Directive 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

³ 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 et modifiant la directive 2012/27/UE.

Les articles L. 291-1 et L. 292-1 du même code définissent respectivement ces communautés.

Le rapporteur relève que l'ordonnance abroge certaines dispositions du code de l'énergie issues de l'article 40 de la loi « Énergie-Climat », par lesquelles il avait transposé ces notions en droit interne.

Plus grave, il constate que certaines dispositions protectrices, pour les consommateurs et les collectivités territoriales, qu'il avait introduites ont été supprimées par le Gouvernement.

L'absence d'activité commerciale ou professionnelle principale exercée par un membre d'une communauté énergétique renouvelable a bien été reprise.

Il en va de même de l'absence de détention ou d'exploitation du réseau de distribution de l'électricité et du gaz par une communauté énergétique renouvelable ou une communauté énergétique citoyenne.

En revanche, l'ordonnance ouvre à ces communautés la possibilité de créer, détenir ou gérer un réseau de chaleur ou de froid, après simple information de la collectivité territoriale AODE.

Or, l'article L. 315-6 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de l'article 40 de la loi « Énergie-Climat », disposait qu'« *une communauté d'énergie renouvelable définie au même article L. 211-3-2 ou une communauté énergétique citoyenne mentionnée à l'article 16 de la 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 et modifiant la directive 2012/27/UE (refonte) ne peuvent détenir ou exploiter un réseau de distribution.* ».

Par ailleurs, l'encadrement des pouvoirs de décision de certaines entreprises au sein d'une communauté d'énergie citoyenne n'a pas été maintenu.

En effet, l'article L. 211-3-3, issu de l'article 40 de la loi « Énergie-Climat », disposait que « *lorsqu'une entreprise participe à une communauté énergétique citoyenne mentionnée à l'article 16 de la 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 et modifiant la directive 2012/27/ UE (refonte), elle ne peut disposer de pouvoirs de décision au sein de cette communauté si elle exerce une activité commerciale à grande échelle et si le secteur de l'énergie est son principal domaine d'activité économique.* »

Le rapporteur appelle le Gouvernement à réintroduire le cadrage des communautés d'énergie renouvelable et des communautés énergétiques citoyennes, issu des travaux du Sénat.

Complémentairement, les articles L. 315-1 et L. 315-2-2 du code de l'énergie, tels que modifiés par cette ordonnance, étendent les opérations d'autoconsommation :

- en assimilant à un autoconsommateur individuel l'opérateur d'une infrastructure de recharge ouverte au public pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides rechargeables ;

- en étendant aux points de soutirage situés sur le réseau public de distribution d'électricité dans le cas d'une opération d'autoconsommation collective qualifiée d'« étendue ».

Enfin, l'article L. 641-6 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de l'ordonnance précitée, est complété par des objectifs d'énergie renouvelable pour le secteur des transports.

36. Éviter toute sur-transposition de la directive sur les énergies renouvelables du « Paquet d'hiver » européen.

37. Réintroduire le cadrage issu des travaux du Sénat s'agissant des communautés d'énergie renouvelable et des communautés énergétiques citoyennes.

4. Marché intérieur de l'électricité (4° du I et 3° du II de l'article 39)

Une **ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021¹** a été prise.

Selon le rapport annexé à cette ordonnance², elle permet de « *transposer* » la directive sur le marché intérieur de l'électricité d'« *adapter* » la législation au règlement sur ce même marché³, tous deux issus du « *Paquet d'hiver* ».

Ce rapport précise que l'ordonnance prévoit, en matière de fourniture d'électricité (chapitre I^{er}) :

- l'information des clients en cas de modification contractuelle relative à la détermination du prix ;

- la fourniture aux clients qui le demandent d'une offre à tarification dynamique par les fournisseurs ayant plus de 200 000 clients ;

¹ Ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021 portant transposition de la 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 et modifiant la directive 2012/27/UE, et mesures d'adaptation au règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité.

² Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021 portant transposition de la 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 et modifiant la directive 2012/27/UE, et mesures d'adaptation au règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité.

³ Règlement (UE) 2019/943 sur le marché intérieur de l'électricité.

- l'extension de certaines dispositions relatives au contenu des factures et des contrats aux grands consommateurs ;

- la fourniture aux clients qui le demandent d'une offre à tarification dynamique par les fournisseurs ayant plus de 200 000 clients ;

- la suppression du versement mutualisé.

S'agissant des réseaux d'électricité, l'ordonnance prévoit (chapitre II, III et V) :

- la facilitation du recours à la flexibilité par les gestionnaires de réseaux ;

- des mesures pour favoriser le développement du stockage ;

- l'obligation pour les gestionnaires de réseaux de distribution de réaliser un plan de développement ;

- l'extension aux réseaux fermés de distribution de toutes les obligations des réseaux publics.

Sur le plan de la sécurité d'approvisionnement, l'ordonnance prévoit (chapitre VII) :

- la modification du critère de sécurité d'approvisionnement fixé par le ministre chargé de l'énergie ;

- la suspension du fonctionnement du mécanisme de capacité pour une année du mécanisme de capacité par le ministre chargé de l'énergie ;

- l'exclusion du mécanisme de capacité de certaines installations en fonction de leurs émissions de GES.

Enfin, l'ordonnance interdit aux gestionnaires de réseaux de distribution (chapitres IV et V) :

- de détenir des installations de stockage ;

- de gérer ou développer des bornes de recharge de véhicules électriques.

Le rapporteur relève que la transposition d'une directive¹ du « Paquet d'hiver » suscite plusieurs craintes.

D'une part, le MNE s'inquiète de « l'obligation qui va être faite aux fournisseurs d'électricité ayant plus de 200 000 clients de proposer des offres à tarification dynamique » et souhaite que « les modalités de commercialisation et les risques d'augmentation des prix soient encadrés par le législateur, dans le but de protéger les consommateurs domestiques et les petits professionnels ».

D'autre part, la FNCCR s'étonne « du peu de place faite aux AODE propriétaires des ouvrages de distribution d'électricité et en charge de

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 et modifiant la directive 2012/27/UE.

l'aménagement du territoire en tant qu'autorité organisatrice de la distribution de l'énergie, dans l'élaboration du plan d'investissements des réseaux ».

Ces critiques ne sont pas partagées par la CRE, qui a rendu un avis sur le projet d'ordonnance transposant la directive du 5 juin 2019¹.

Dans sa délibération du 17 décembre 2020², la CRE a émis des avis :

- favorables sur la majorité des articles, recommandant de « *transposer le plus fidèlement possible les dispositions de la directive concernant les offres à tarification dynamique, la protection des consommateurs et le fonctionnement des marchés* » ;

- défavorables sur plusieurs articles prévoyant des décrets, « *qui viendraient encadrer inutilement les compétences directement octroyées à la CRE par la directive, par exemple sur les plans de développement des réseaux ou sur le rôle des gestionnaires des réseaux de distribution (GRD) vis-à-vis de l'intégration de l'électromobilité dans le réseau électrique.* »

Le rapporteur relève que, par un amendement adopté à l'Assemblée nationale, **le Gouvernement a introduit un article 22 bis au projet de loi « Climat-Résilience »**, ratifiant trois ordonnances précitées n° 2021-235, n° 2021-236 et n° 2021-237 du 3 mars 2021.

Il appelle à évaluer la mise en œuvre des « offres dynamiques » et associer les AODE à l'élaboration des plans de développement des réseaux.

38. Évaluer les conséquences du nouveau dispositif des « offres dynamiques » sur la protection des consommateurs.

39. Associer les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE) à l'élaboration des plans de développement des réseaux.

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 et modifiant la directive 2012/27/UE.

² Délibération n° 2020-313 du 17 décembre 2020 portant avis sur le projet d'ordonnance portant transposition de la 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 et modifiant la directive 2012/27/UE.

5. Terminologie, production, transport, stockage, traçabilité de l'hydrogène et cadre de soutien à celui produit par électrolyse de l'eau à partir de sources renouvelables ou bas-carbone (article 52).

L'ordonnance n° 2021-167 du 17 février 2021¹ a été prise.

En préambule, le rapporteur souligne que l'ordonnance prise par le Gouvernement va bien au-delà de l'habilitation ouverte par le législateur, relevant à ce titre qu'elle abroge purement et simplement plusieurs dispositions du code de l'énergie :

- la section 5 du chapitre VI du titre IV du livre IV du code de l'énergie sur « *les garanties d'origine* », créée par la loi « Énergie-Climat », par laquelle le législateur avait institué un dispositif de garanties d'origine pour le biogaz ;

- le chapitre VII du même titre sur « *les dispositions relatives à la vente d'hydrogène* », créé par l'article 30 de la loi « Énergie-Climat », par lequel le législateur avait institué un dispositif de garanties d'origine pour l'hydrogène d'origine renouvelable ;

- le II de l'article 30 de la loi « Énergie-Climat », qui prévoit l'application du critère du « *bilan carbone* » aux dispositifs de soutien « *publiés dans un délai de douze mois suivant l'application de la présente loi* ».

Si le rapporteur peut comprendre qu'une recodification du code de l'énergie ait rendu nécessaire la suppression des dispositions relatives au biogaz et à l'hydrogène introduites par le législateur, **il regrette cependant ces modifications par voie d'ordonnance de dispositions législatives récemment adoptées par le Parlement.**

Surtout, **il estime inacceptable la suppression**, au détour d'une ordonnance, **de la date d'application du critère du « bilan carbone »**, qui constitue un apport essentiel du Sénat aux appels d'offres lancés par le Gouvernement en matière d'énergies renouvelables.

Aucune recodification ne peut justifier cette suppression, qui est sans rapport avec l'habilitation à légiférer par ordonnance.

Interrogée sur ce point par le rapporteur, la DGEC a indiqué qu'il s'agit d'un « *toiletage* », précisant que « *le délai de 12 mois [n'a] plus ni sens ni portée en 2021* ».

Pour ce qui le concerne, **le rapporteur considère que la suppression de ce délai retire une garantie à l'application effective du critère du « bilan carbone »**, pourtant essentielle pour protéger nos industriels français et européens du dumping environnemental et, partant, relocaliser la chaîne de valeur des EnR.

¹ Ordonnance n° 2021-167 du 17 février 2021 relative à l'hydrogène.

S'agissant du contenu de l'ordonnance en tant que tel, **le rapporteur relève plusieurs observations.**

En premier lieu, **l'ordonnance donne une application à l'hydrogène** entendu comme « *le gaz composé, dans une proportion déterminée par arrêté du ministre chargé de l'énergie, de molécules de dihydrogène, obtenu après mise en œuvre d'un procédé industriel* ».

Plusieurs types d'hydrogène sont ainsi définis :

- l'hydrogène renouvelable, produit par électrolyse en utilisant de l'électricité issue de sources d'énergies renouvelables ou toute autre technologie utilisant une ou plusieurs de ces source(s) et n'entrant pas en conflit avec d'autres usages et dont les émissions de GES sont inférieures ou égales à un seuil ;

- l'hydrogène bas-carbone, dont les émissions de GES sont inférieures ou égales au seuil prévu pour les énergies renouvelables sans pouvoir recevoir cette qualification faute d'en remplir les autres critères ;

- l'hydrogène carboné, n'étant ni renouvelable, ni bas-carbone ;

- l'hydrogène coproduit lors d'un procédé industriel, dont la fonction n'est pas d'obtenir cet hydrogène et qui est autocosommé¹.

En outre, **un dispositif de soutien public est prévu pour l'hydrogène renouvelable et bas-carbone.**

Dans ce cadre, **l'autorité administrative peut ouvrir à ces installations un dispositif de soutien** pour atteindre les objectifs énoncés au 10° du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie² (Article L. 812-2 du même code).

Ce soutien prend la forme d'une aide au fonctionnement ou d'une combinaison d'une aide à l'investissement et au fonctionnement.

Les candidats sont sélectionnés au terme d'une procédure de mise en concurrence en tenant compte de leur rentabilité économique, de leurs émissions de GES et de l'atteinte des objectifs de la politique énergétique nationale.

L'aide ainsi attribuée fait l'objet d'un contrat entre l'État et le bénéficiaire ou son mandant sur une durée maximale de 20 ans ; elle tient compte des autres aides financières ou fiscales et ne peut excéder un niveau raisonnable de rémunération des capitaux compte tenu des risques inhérents aux activités.

¹ Il est précisé que cet hydrogène est exclu de l'objectif de décarbonation énoncé au 10° du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

² Qui vise à « développer l'hydrogène bas-carbone et renouvelable et ses usages industriels, énergétique et pour la mobilité, avec la perspective d'atteindre environ 20 à 40 % des consommations totales d'hydrogène et d'hydrogène industriel à l'horizon 2030 ».

L'aide au fonctionnement fait l'objet de périodes d'expérimentation pour les petits et moyens projets ainsi que pour les filières non matures.

Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CRE, précise les conditions de ce dispositif de soutien.

Par ailleurs, l'ordonnance institue deux dispositifs de garantie, attestant du caractère renouvelable ou bas-carbone de l'hydrogène produit.

D'une part, l'hydrogène peut bénéficier d'une garantie de traçabilité si l'hydrogène renouvelable ou bas-carbone n'est pas mélangé à un autre type d'hydrogène ou à un autre gaz entre sa production et sa consommation.

D'autre part, il peut disposer d'une garantie d'origine si l'hydrogène renouvelable ou bas-carbone est susceptible d'être mélangé entre sa production et sa consommation ou si la garantie émise est susceptible d'être cédée indépendamment de l'hydrogène produit.

Il est prévu que ces garanties de traçabilité ou d'origine ne puissent être :

- émises au-delà d'une pour chaque unité d'hydrogène produite correspondant à 1 MWh ;

- valables au-delà de 12 mois, l'utilisation d'une garantie valide pouvant être déclarée au-delà de six mois suivant l'expiration de la période de validité.

S'agissant des garanties d'origine, il est également prévu :

- qu'un organisme de gestion des garanties de production d'hydrogène soit désigné par l'autorité administrative pour assurer leur délivrance, leur transfert, leur annulation, leur suivi et leur contrôle, et tienne notamment à jour un registre électronique national de ces garanties ;

- que les installations bénéficiant d'un contrat d'aide soient enregistrées d'office à ce registre par l'organisme de gestion et que les garanties d'origine associées soient d'office émises au bénéfice de l'État puis mises aux enchères ou transférées à titre gratuit, à la commune sur le territoire de laquelle est implantée l'installation qui en fait la demande ;

- que le ministre de l'énergie dispose de pouvoir d'enquêtes, de contrôle et de sanction administrative, dont une sanction pécuniaire à l'encontre de l'organisme de gestion ne pouvant excéder 10 % des frais de tenue du registre ou à l'encontre du demandeur à raison de 10 euros par équivalent en mégawattheure d'hydrogène produit ayant donné lieu à la délivrance de garanties.

Enfin, **l'ordonnance applique** :

- à l'hydrogène produit et consommé sur une même site, instantanément ou après une période de stockage, par un ou des producteur(s) et un ou des consommateur(s) liés entre eux, le cas échéant, au sein d'une personne morale, le droit des consommateurs à l'autoconsommation, le site d'autoproduction et les points d'expédition et de réception devant être précisés par voie réglementaire ;

- à la vente d'hydrogène renouvelable injecté dans le réseau de gaz naturel le chapitre V du titre IV du livre IV du code de l'énergie, tout en précisant que les activités de production et de vente d'hydrogène renouvelable aux consommateurs finals « *s'exercent au sein de marchés concurrentiels et ne sont pas régulées au titre du présent code* » ;

- au transport et à la distribution d'hydrogène renouvelable assuré par les gestionnaires des réseaux de transport ou de distribution de gaz, certaines dispositions prévues par les titres III et V du livre IV du code de l'énergie ;

- au stockage de l'hydrogène effectué dans des stockages de gaz combustible et de gaz naturel, les dispositions prévues pour les stockages souterrains par les titres I^{er} et III du livre II du code minier.

En second lieu, **l'ordonnance modifie le cadre existant relatif aux garanties d'origine du biogaz.**

Pour ce faire, elle crée un dispositif de « *garanties d'origine de gaz renouvelable injecté dans le réseau de gaz naturel* » dont les « *garanties d'origine de biogaz* » ne sont plus qu'une sous-catégorie.

Le droit applicable reste globalement le même que celui adopté par l'article 50 de la loi « Énergie-Climat ».

Dans sa délibération du 24 septembre 2020¹, la CRE « *prend acte du projet d'ordonnance, qui reprend la distinction entre l'hydrogène renouvelable et l'hydrogène bas-carbone créée par la loi relative à l'énergie et au climat, alors que ces deux catégories contribueront de la même manière à l'objectif poursuivi, qui est la décarbonation de l'hydrogène.* »

Dans ce cadre, la CRE a émis plusieurs recommandations :

- appelant à ne pas distinguer l'hydrogène renouvelable de l'hydrogène bas-carbone dans le soutien public apporté et à appliquer les garanties d'origine prévue pour l'hydrogène renouvelable à l'hydrogène bas-carbone ;

- relevant la complexité de la juxtaposition de deux types de garanties de production d'hydrogène : les garanties de traçabilité et les garanties d'origine ;

¹ CRE, Délibération n° 2020-231 du 24 septembre 2020 portant avis sur le projet d'ordonnance relative à l'hydrogène.

- s'interrogeant sur la maturité de la filière hydrogène qui justifierait des contrats de gré à gré plutôt que des appels d'offres ;

- estimant nécessaire d'établir des critères de recevabilité et de sélection des offres objectifs, quantifiables et non-discriminatoires avec une prépondérance accordée au prix et la prise en compte de critères environnementaux ;

- considérant nécessaire de se prononcer sur l'ensemble du dispositif de soutien, en étant saisie pour avis du décret en Conseil d'État.

Interrogée par le rapporteur, la CRE a précisé qu'elle n'avait pas encore été formellement saisie des projets de décret et d'arrêté.

Au cours de son audition, **France Hydrogène constate qu'« un cadre de soutien à la production d'hydrogène renouvelable et d'hydrogène bas-carbone est créé par l'ordonnance », ce qui constituait une « demande forte de la filière ».**

L'enjeu est de passer de 900 000 tonnes d'hydrogène fossile, aujourd'hui consommés dans l'industrie, à 6,5 GW en 2030, ce qui représente une multiplication par 1000.

Cet objectif est encore difficile d'atteinte car le coût de l'hydrogène fossile, produit par vaporeformage de gaz naturel, est de 1,5 euro par kilogramme, contre 3 fois plus cher pour l'hydrogène renouvelable ou bas-carbone.

Pour contribuer à cet objectif, **France hydrogène a fait part de plusieurs points d'attention.**

Tout d'abord, **l'hydrogène bas-carbone, c'est-à-dire produit à partir de l'électricité nucléaire, « doit être en particulier encouragé et défendu à Bruxelles, où elle se heurte parfois à des visions divergentes ».**

Plus encore, **la définition du seuil en kg CO₂/kg H₂¹ doit être suivie avec attention, car elle permettra « de distinguer ce qui relève de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone de l'hydrogène décarboné et fossile ».**

Autre point d'attention, tout comme la CRE, **France Hydrogène estime que « le terme d'hydrogène carboné pour qualifier un hydrogène produit par des EnR, mais qui ne respecterait pas le seuil d'émission pose des difficultés sémantiques »** et que **« la création des garanties de traçabilité est pour le moment complexe et risque de générer des surcoûts ».**

De surcroît, **France Hydrogène plaide pour l'institution « d'un complément de rémunération à la production »** et rappelle qu'il n'existe pas de consensus parmi ses membres sur la **« question de la séparation ou non des appels d'offres en hydrogène renouvelable et hydrogène bas-carbone ».**

¹ Kilogramme de dioxyde de carbone par kilogramme d'hydrogène ;

Enfin, au-delà de l'ordonnance, France Hydrogène appelle à ce que « *les aspects liés au stockage et au transport et à la distribution d'hydrogène [soient] pleinement traités* ».

Le rapporteur estime nécessaire de réintroduire une date d'entrée en vigueur pour le critère du « bilan carbone », pour s'assurer de sa pleine application aux prochains appels d'offres.

Pour ce qui est de l'hydrogène, il partage le point de vue de la CRE quant à la nécessité de ne pas distinguer l'hydrogène renouvelable de l'hydrogène bas-carbone dans le soutien apporté à la filière, ainsi que la nécessité de défendre l'hydrogène bas-carbone dans le cadre des négociations européennes sur la « taxonomie verte ».

Plus encore, il appelle à corriger les scories de l'ordonnance en clarifiant la terminologie de l'hydrogène, en particulier l'« *hydrogène carboné* » et en articulant les dispositifs des « *garanties de traçabilité* » avec celle des « *garanties d'origine* ».

Au-delà de l'ordonnance, il invite à étudier la faisabilité technique et l'opportunité économique d'instituer un dispositif de complément de rémunération relatif à la production d'hydrogène.

Enfin, parce que le soutien à l'hydrogène ne passe pas exclusivement par des dispositifs de soutien, il plaide pour traiter législativement les aspects liés au stockage, à la distribution et au transport de l'hydrogène.

Sur ce dernier point, le rapporteur relève que l'article 21 du projet de loi « Climat-Résilience » comprend certaines dispositions liées au stockage de l'hydrogène.

40. Réintroduire une date d'entrée en vigueur du critère du « bilan carbone » aux projets d'énergies renouvelables attribués par appels d'offres.

41. Clarifier la terminologie de l'hydrogène, en particulier l'« hydrogène carboné ».

42. Mieux articuler le dispositif des « garanties de traçabilité » avec celui des « garanties d'origine ».

43. Défendre l'hydrogène bas-carbone à l'échelle européenne, dans le cadre des négociations sur la « taxonomie verte ».

44. Étudier la faisabilité technique et l'opportunité économique d'instituer un complément de rémunération relatif à la production d'hydrogène.

45. Traiter les aspects liés au stockage, à la distribution et au transport de l'hydrogène.

6. Réforme du comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS) au sein de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (II de l'article 57).

Une **ordonnance n° 2020-891 du 22 juillet 2020**¹ a été prise.

Selon le rapport annexé au projet d'ordonnance², il s'est agi de modifier les procédures devant le CoRDIS, instance de règlement des différends de la CRE, afin « *d'assurer la garantie des secrets protégés par la loi et des données à caractère personnel dans le cadre des décisions rendues* », mais aussi « *d'inscrire dans la loi pour plus de sécurité juridique [...] en matière de règlement des différends la pratique décisionnelle du CoRDIS depuis plus de dix ans, confortée par la jurisprudence administrative et judiciaire* ».

Pour ce faire, **cette ordonnance a précisé les règles relatives :**

- à la vacance de la présidence ou l'empêchement du président du CoRDIS (article 2) ;
- à la délibération du CoRDIS à la majorité de ses membres avec un départage par son président (article 3) ;
- au caractère contradictoire de l'instruction et de la procédure (article 4) ;
- au caractère public des audiences (article 4) ;
- aux modalités de désignation de la personne chargée de l'instruction, de demande de renseignement ou de production d'information ou d'observation, de mise en demeure et de notification des griefs (article 8) ;
- à l'exécution, la notification et à la publication des décisions (article 6), y compris de sanctions (article 16) ;
- à l'absence de mise en demeure préalable à une sanction au manquement des dispositions prévues par un règlement du 25 octobre 2011³ concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'électricité (article 8) ou découlant de l'absence de conformité à une mise en demeure ou de la production de renseignements incomplets ou erronés (article 13) ;
- aux modalités de saisine du CoRDIS en cas d'absence de conformité à une décision (article 12) ;

¹ Ordonnance n° 2020-891 du 22 juillet 2020 relative aux procédures du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie.

² Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2020-891 du 22 juillet 2020 relative aux procédures du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie.

³ Règlement (UE) n° 1227/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie ou tout autre manquement de nature à porter gravement atteinte au fonctionnement du marché de l'énergie (Articles 3, 4, 5, 8, 9 et 15).

- à la possibilité pour la personne mise en cause de consulter le dossier et de formuler des observations avant le prononcé des sanctions (article 14) ;

- à l'impossibilité pour le CoRDIS de se saisir de faits remontant à plus de 3 ans (article 15) ;

- à la constatation des infractions par des agents disposant de pouvoirs d'enquête (article 17).

Plus substantiellement, **cette ordonnance a codifié plusieurs procédures importantes :**

- l'interdiction, pour le membre désigné, chargé de l'instruction, de participer au délibéré, y compris lorsqu'aucune mise en demeure n'a été prononcée (article 4) ;

- l'application, aux procédures du CoRDIS, des règles générales de prescription extinctive, prévues par le code civil (article 5) ;

- la possibilité, pour les présidents de la CRE et du CoRDIS, de former un pourvoi en cassation contre un arrêt de la cour d'appel de Paris ayant annulé ou réformé une décision (article 7).

Sollicitée par le rapporteur, **la CRE a indiqué que l'ordonnance « apporte un certain nombre de modifications et de clarifications des procédures applicables devant le comité », « permet de garantir la continuité de fonctionnement du comité en prévoyant les situations de vacance de sa présidence ou d'empêchement du président » et « clarifie les procédures suivies devant le CoRDiS en précisant les conditions de sa saisine, le déroulement des échanges contradictoires, le rôle du membre désigné en charge de l'instruction des demandes de sanction et les modalités du délibéré. »**

Pour autant, **la CRE a insisté sur « la mise en cohérence des textes réglementaires avec les dispositions législatives »**, un décret en Conseil d'État devant notamment préciser les modalités :

- de détermination des astreintes ;

- de détermination du membre désigné en matière de sanction et du rapporteur ;

- d'adoption des décisions de clôture de l'instruction par le membre désigné lorsque la partie mise en cause se conforme à la mise en demeure ;

- de prise de certains actes de procédure du CoRDiS comme la possibilité pour le président du comité de rejeter sans instruction une demande de sanction qui serait manifestement irrecevable ou ne relèverait manifestement pas de la compétence du comité ;

- du pourvoi en cassation.

S'il juge ces évolutions positives, **le rapporteur rappelle que la réglementation applicable aux procédures devant le CoRDIS offrait déjà un cadre juridique protecteur, avant cette réforme législative.**

Surtout, **il regrette que le Gouvernement ait refusé, à l'occasion de l'examen du projet de loi « Énergie-Climat », sa proposition d'inscrire directement dans la loi, en lieu et place de l'habitation à légiférer par ordonnance, l'interdiction pour le membre chargé de l'instruction de participer au délibéré, y compris dans le cas où aucune mise en demeure n'a été prononcée : cela aurait permis d'avancer plus rapidement sur ce sujet d'importance sur le plan de la sécurité juridique.**

7. Contribution au service public de l'électricité (CSPE) (III de l'article 57).

Une **ordonnance n° 2020-161 du 26 février 2020¹** a été prise.

Cette ordonnance permet au président de la CRE (Article 1) :

- d'une part, de transiger pour mettre un terme aux litiges nés d'une demande de remboursement partiel du paiement de la CSPE au titre des années 2015 à 2019, à proportion des parts des recettes affectées à d'autres fins que celles environnementales ;

- d'autre part, d'engager le paiement des sommes correspondantes.

Le montant des conventions transactionnelles de plus de 1 M d'euros, de même que la méthodologie applicable, sont soumis pour avis à un comité ministériel de transaction (même article).

Une plate-forme électronique est destinée à permettre le dépôt par les contribuables des demandes de remboursement partiel (Article 3).

Par ailleurs, un **décret n° 2020-1320 du 30 octobre 2020** est venu préciser les modalités de remboursement.

À la demande du rapporteur, la CRE a indiqué que *« l'avis du Comité Ministériel de Transaction (CMT) sur les modalités de remboursement prévues par la CRE a été officiellement rendu le 18 février »* et que *« la CRE va pouvoir procéder à l'instruction des dossiers. »*

Pour autant, il faudra que la CRE dispose à la fois des moyens requis - 55 000 demandes de restitution ayant été déposées devant elle et 15 000 litiges étant pendants devant le Tribunal administratif de Paris - et des financements nécessaires - le risque financier pour l'État étant évalué

¹ Ordonnance n° 2020-161 du 26 février 2020 relative au règlement transactionnel par le président de la Commission de régulation de l'énergie du remboursement de la contribution au service public de l'électricité.

entre 1 Md d'euros pour le Gouvernement et 5 Mds d'euros pour l'Assemblée nationale¹.

III. LES ORDONNANCES ABANDONNÉES

1. Harmonisation, dans le code de la construction et de l'habitation et le code de l'énergie, de la notion de consommation énergétique des bâtiments et de la définition du niveau excessif de cette consommation (article 15).

Interrogée par le rapporteur, la DHUP a indiqué que l'ordonnance prévue par l'article 15 de la loi « Énergie-Climat » « *ne sera pas publiée* ».

Pour rappel, cet article autorisait le Gouvernement à prendre « *toutes mesures relevant du domaine de la loi permettant de définir et d'harmoniser, dans le code de la construction et de l'habitation et le code de l'énergie ainsi que dans l'ensemble des dispositions législatives relatives à la consommation énergétique des bâtiments ou parties de bâtiment à usage d'habitation, la notion de bâtiment ou partie de bâtiment à consommation énergétique excessive exprimée en énergie primaire et en énergie finale et prenant en compte la zone climatique et l'altitude* ».

Le fait que cette notion soit exprimée « *en énergie primaire et en énergie finale* » et prenne en compte « *la zone climatique et l'altitude* » avait été fixé d'un commun d'accord entre le Sénat et l'Assemblée nationale – mais aussi le Gouvernement.

Or, le Gouvernement a, depuis lors, soumis à consultation, du 20 février au 15 mars 2021, trois projets d'arrêtés relatifs au diagnostic de performance énergétique (DPE)², c'est-à-dire le document d'information fourni à l'acquéreur ou au locataire par le vendeur ou le bailleur présentant une estimation de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre du logement (exprimé en 5 catégories de A à G) ; ces projets prévoient ainsi que « *les seuils des étiquettes traduisant la performance énergétique sont désormais calculés en fonction de deux facteurs : l'énergie primaire et les émissions de gaz à effet de serre* »³.

¹ Rapport pour avis n° 141 présenté au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020 (Tome II – Écologie, Développement et mobilité durables) par M. le Daniel Gremillet, pp. 46 et 47.

² Projet d'arrêté relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments ou parties de bâtiments à usage d'habitation en France métropolitaine ; Projet d'arrêté modifiant diverses dispositions relatives au diagnostic de performance énergétique ; Projet d'arrêté relatif aux méthodes et procédures applicables au diagnostic de performance énergétique et aux logiciels l'établissant.

³ Note de présentation de la Consultation sur les projets d'arrêtés relatifs au diagnostic de performance énergétique des logements, 17 février 2021, p. 3.

Pour justifier cette évolution, la DHUP a fait observer :

- la nécessaire compatibilité de « l'énergie finale » avec la nouvelle directive sur la performance énergétique des bâtiments¹, en cours de transposition, qui prévoit que « pour exprimer la performance énergétique d'un bâtiment, les États membres peuvent définir des indicateurs numériques supplémentaires d'utilisation d'énergie primaire totale, non renouvelable et renouvelable, ainsi que d'émission de gaz à effet de serre produit en kg d'équivalent CO₂/(m²/an) » ;

- la complexité des notions de « zone climatique » et d'« altitude ».

Dans ce contexte, l'habilitation à légiférer par ordonnance précitée ne peut plus être utilisée puisqu'elle fait référence à « l'énergie finale » ainsi qu'à « la zone climatique et l'altitude ».

Un autre argument avancé par la DHUP est que la réforme du DPE a été décalée par décret² du 1^{er} janvier au 1^{er} juillet 2021, en application de la loi relative à « diverses dispositions relatives à la crise sanitaire » du 17 juin 2020³.

Or, **la date d'expiration de l'habilitation**, fixée à un an après la promulgation de la loi, et décalée de 4 mois par la loi dite d'« urgence sanitaire »⁴, **est désormais au 8 mars 2021**, soit bien avant l'entrée en vigueur du DPE.

Au total, selon la DHUP, « du fait de la nécessaire coordination entre le DPE, la définition des logements à consommation énergétique excessive et des arbitrages rendus en février 2021, l'ordonnance prévue par l'article 15 de la loi "Énergie-Climat" ne sera pas publiée ».

La DHUP a précisé que « en lieu et place de cette ordonnance, une ordonnance de toilettage est inscrite dans le projet de loi Climat et Résilience ».

C'est notamment l'objet de l'article 45 de ce projet de loi.

Le rapporteur comprend que la crise de la Covid-19 ait nécessité des délais pour la modification de la législation applicable à la performance des bâtiments : il rappelle à cet égard qu'il avait, aux côtés de MM. les sénateurs Roland Courteau et Daniel Dubois, appelé au report de

¹ Point 2 bis de la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments tel que modifié par la directive (UE) 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.

² Décret n° 2020-1609 du 17 décembre 2020 relatif au diagnostic de performance énergétique et à l'affichage des informations relatives à la consommation d'énergie des logements dans les annonces et les baux immobiliers.

³ Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (Article 31).

⁴ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (Article 14).

l'entrée en vigueur de la réforme du DPE, dans le cadre de sa *Feuille de route pour une relance bas-carbone*¹, publiée le 7 juin 2020².

En revanche, il constate que le Gouvernement a changé de position sur l'opportunité d'introduire dans la législation les notions d'« énergie finale », de « zone climatique » et d'« altitude ».

2. 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 et 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 (article 39).

À la demande du rapporteur, la DGEC a précisé que les ordonnances prévues par les 1° et 2° du II de l'article 39 ne « *seront pas publiées* » car il n'y a pas « *besoin de mesures d'adaptation du droit interne* ».

Le rapporteur s'étonne que le Gouvernement renonce à légiférer sur ces deux points, rappelant qu'il avait indiqué, dans étude d'impact annexée au projet de loi « Énergie-Climat », que « *l'application des règlements nécessitera également des modifications législatives* »³.

¹ En effet, la mesure 17 de cette Feuille de route prévoyait d'« *appliquer un "moratoire" sur les nouvelles normes pour accompagner la reprise, en reportant effectivement l'entrée en vigueur de la réforme du DPE.* »

² Rapport d'information n° 535 fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat sur le plan de relance de la commission des affaires économiques. Tome IV – Énergie. Pour une relance bas-carbone : résilience, compétitivité, solidarité, par MM. Daniel Gremillet, Daniel Dubois et Roland Courteau, pp. 26 et 27.

³ Étude d'impact au projet de loi relatif à l'énergie et au climat.

LES DEMANDES DE REMISE DE RAPPORTS

Au 1^{er} avril 2021, 1 rapport sur 6, soit 17 %, a été formellement remis par le Gouvernement au Parlement.

I. LES RAPPORTS DEVANT ÊTRE TRANSMIS PAR LE GOUVERNEMENT

La loi « Énergie-Climat » prévoit la remise de **6 rapports** par le Gouvernement au Parlement :

- un rapport sur les **incidences positives et négatives du projet de loi de finances pour 2020 sur le réchauffement climatique**, étudiant l'opportunité de reconduire annuellement l'exercice, avant le 1^{er} octobre 2019 (Article 9) ;

- un rapport sur l'**atteinte des objectifs de rénovation énergétique figurant au 7^o du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie**, qui dispose que l'ensemble du parc immobilier doit être aux normes « *bâtiments basse consommation* » (BBC) à l'horizon 2050, en menant une politique de rénovation concernant majoritairement les ménages aux revenus modestes, avant le 1^{er} juillet de chaque année (Article 25) ;

- 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**, avant le 1^{er} septembre 2020 (Article 53) ;

- un rapport concernant la **contribution des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires aux politiques de transition écologique et énergétique (SRADDET)**, dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi (Article 68) ;

- un rapport sur les **dispositifs de valorisation et d'incitation envisageables pour la séquestration du carbone par les massifs forestiers et le bois qui en est issu dans le cadre d'une gestion dynamique et durable**, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi (Article 69).

L'article 26 de la loi « Énergie-Climat » modifie par ailleurs le **rapport évaluant l'impact environnemental des pétroles bruts raffinés et des gaz naturels mis à la consommation en France**, prévu par l'article 8 de la loi « Hydrocarbures », du 30 décembre 2017¹ :

- en étendant son champ à la proposition de pistes de modulation des garanties octroyées par l'État en soutien aux exportations de biens et services utilisés à des fins de production d'énergie à partir de sources fossiles en fonction de leur impact environnemental ;

- en décalant sa date de remise du 31 décembre 2018 au 31 septembre 2019.

Un rapport a été formellement remis au Parlement : sur les pistes de modulation des garanties publiques pour le commerce extérieur, le 5 novembre 2019.

Les 5 autres ne l'ont pas été, ce que regrette vivement la commission, puisque 4 rapports sur 6, soit deux tiers d'entre eux, auraient déjà dû être transmis.

Cependant, s'agissant du rapport prévu à l'article 4, il faut préciser que l'Inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ont publié un rapport intitulé *Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale*, le 25 septembre 2019.

Par ailleurs, pour ce qui concerne l'article 26, il faut indiquer que le Gouvernement a remis un rapport intitulé *Plan climat pour les financements export*, en application de l'article 201 de la loi de finances pour 2020².

II. LES RAPPORTS DEVANT ÊTRE TRANSMIS PAR D'AUTRES AUTORITÉS

La loi « Énergie-Climat » prévoit la remise de rapports de la part, non seulement du Gouvernement, mais aussi de la part d'autorités.

D'une part, le HCC doit remettre annuellement **un rapport sur le respect des trajectoires définies par les budgets carbone et la SNBC, la mise en œuvre et l'efficacité des politiques et mesures décidées par l'État et les collectivités territoriales ainsi que l'impact socio-économique de ces différentes politiques** (Article 10).

Le HCC a publié un rapport annuel³ pour 2019, en juin 2019, et un autre pour 2020¹, en juillet 2020.

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 (Article 8).

² Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (article 201).

³ Haut Conseil pour le climat (HCC), Agir en cohérence avec nos ambitions, juin 2019.

D'une part, la CRE² doit publier :

- annuellement **un rapport sur l'état d'avancement des expérimentations portant sur les conditions d'accès et d'utilisation des réseaux et installations pour déployer des technologies ou des services innovants en faveur de la transition énergétique et des réseaux et infrastructures intelligents** (Article 61) ;

- six mois avant le 1^{er} janvier 2022 et le 1^{er} janvier 2025 puis tous les cinq ans, **un rapport évaluant le dispositif des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRV)**³ (Article L. 337-9 du code de l'énergie) (Article 64) ;

- chaque trimestre **un rapport sur le fonctionnement des marchés de gaz et d'électricité** (Article L. 134-15-1 du code de l'énergie) (Article 66).

La CRE a publié un rapport portant sur *Le Fonctionnement des marchés de détail français de l'électricité et du gaz naturel*, en novembre 2020.

¹ Haut Conseil pour le climat (HCC), Redresser le cap, relancer notre ambition, juillet 2020.

² Pour mémoire, on relèvera que le HCC doit également remettre un rapport annuel (Article L. 132-4 du code de l'environnement, tel que créé par l'article 10 de la loi « Énergie-Climat »).

³ Ce rapport devant également être publié selon les mêmes modalités par l'Autorité de la concurrence.

LES MESURES À EFFET DIFFÉRÉ

Enfin, il faut rappeler qu'une dizaine de mesures de la loi « Énergie-Climat », soit 18 % du texte, ont un effet différé.

I. LA PLANIFICATION ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE

Dans le domaine de la **planification énergétique et climatique** :

- la « **loi quinquennale** » déterminera les objectifs et fixera les priorités d'action de la politique énergétique nationale tous les cinq ans, à compter du 1^{er} juillet 2023 (Article L. 100-1 A du code de l'énergie, tel que créé par l'article 2 de la loi) ;

- une « **feuille de route de la rénovation énergétique des bâtiments** » complétera les programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) publiées après le 31 décembre 2022 (Article L. 141-1 du code de l'énergie, tel que modifié par l'article 5 de la loi) ;

- des indicateurs portant sur l'« **empreinte carbone de la France** » et le « **budget carbone spécifique au transport international** » seront intégrés aux stratégies nationales bas-carbone (SNBC) publiées après ce même délai (Article L. 222-1 B du code de l'environnement, tel que modifié par les articles 3 et 8 de la loi).

- *S'agissant des obligations applicables aux entreprises et collectivités :*

- les « **plans de transition pour réduire les émissions de gaz à effet de serre** » doivent en vigueur pour certaines entreprises et collectivités dans un délai d'un an suivant la publication de la loi (Article L. 229-25 du code de l'environnement, tel que modifié par l'article 28 de la loi) ;

- les sociétés de gestion de portefeuille et certains investisseurs institutionnels devront intégrer **une information relative aux risques associés au changement climatique et liés à la biodiversité** dans leur politique de durabilité, à compter de l'entrée en vigueur d'un règlement européen¹ (Article L. 533-22-1 du code monétaire et financier, tel que modifié par l'article 29 de la loi).

- *En matière de régulation du secteur de l'énergie :*

- le critère du « **bilan carbone** » doit être pris en compte parmi les critères d'éligibilité ou de notation des projets de production d'électricité à

¹ Règlement du Parlement européen et du Conseil sur la publication d'informations relatives aux investissements durables et aux risques en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2016/2341.

partir d'énergies renouvelables ou de biogaz dans le cadre des procédures de mises en concurrence **dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi** (Article L. 314-1 A et L. 446-1 A du code de l'énergie, tels qu'institués par l'article 30 de la loi) ;

- la réforme des **garanties d'origine du biogaz** doit intervenir **dans ce même délai** (Articles L. 446-18 à L. 446-23 du code de l'énergie, tel que créé par l'article 50 de la loi) ;

- celle relative au **classement des réseaux** devra être réalisée **avant le 1^{er} janvier 2022** (Article L. 712-1 du code de l'énergie, tel que modifié par l'article 55 de la loi) ;

- de leurs côtés, les dispositifs de **fourniture de dernier recours et de dernier secours d'électricité de gaz naturel** seront applicables au **1^{er} juillet 2023** (Articles L. 443-9-2 et L. 443-9-3 du code de l'énergie, tels que créés par l'article 63 de la loi).

II. LA RÉNOVATION ET L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUES

Enfin, dans le domaine du logement :

- les logements décents devront répondre à un **seuil maximal de consommation d'énergie finale par mètre carré et par an, à une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2023** (Article 6 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, tel que modifié par l'article 17 de la loi) ;

- dans les zones dites « tendues », les adaptations particulières prévues pour les logements ne doivent plus s'appliquer à ceux d'entre eux ayant **une consommation énergétique primaire supérieure ou égale à 331 kilowattheures (KWh) par mètre carré et par an, à compter du 1^{er} janvier 2021** (Article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée, tel que modifié par l'article 19 de la loi) ;

- le diagnostic de performance énergétique (DPE) devra être **exprimé en énergie primaire et finale et comprendre le montant des dépenses théoriques de l'ensemble des usages, à compter du 1^{er} janvier 2022** (Article L. 134-1 du code de la construction et de l'habitation, tel que modifié par l'article 20 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée) ;

- la consommation énergétique des bâtiments ne pourra excéder 330 KWh d'énergie primaire par mètre carré et par an pour certains bâtiments à usage d'habitation **à compter du 1^{er} juillet 2028** et pour certaines copropriétés **à compter du 1^{er} juillet 2033** (Art. L. 111-10-4-1 du code de la construction et de l'habitation, tel que modifié par l'article 22 de la loi).

LES MESURES DÉLÉGUÉES

Quelques mesures d'application des dispositions de la loi « Énergie-Climat », déléguées à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sont mentionnées ci-après.

I. LE HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT (HCC)

Délégués au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, les **articles 9 à 11** ont donné une assise législative au HCC, à l'article L.132-4 du code de l'environnement notamment.

Les deux décrets prévus par cet article, relatifs aux modalités d'organisation et de fonctionnement du HCC et à la désignation de ses membres, préexistaient à cette loi ; il s'agit des **décrets n° 2019-439 du 14 mai 2019 et du 24 juin 2019**.

II. LA RÉFORME DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE (AE)

Délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, l'**article 31** précise que l'autorité environnementale et celle chargée de l'examen au cas par cas d'un projet ne doivent pas se trouver dans une situation donnant lieu à conflit d'intérêts, les conditions de mise en œuvre de cette disposition étant précisées par décret.

Sur cette base a été pris le **décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020** relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas, qui fait actuellement l'objet d'un recours.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Axe I – Consolider en substance et en portée notre stratégie énergétique nationale

1. Garantir la place de l'énergie nucléaire dans notre mix énergétique, en revalorisant l'objectif prévu à l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

2. Présenter formellement la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) au Parlement, afin de lui donner l'occasion d'en débattre.

3. Mettre en cohérence les objectifs fixés par la PPE avec ceux souhaités par le législateur, en particulier en matière de biogaz, de biocarburants, d'hydrogène et d'éolien en mer.

4. Engager un chantier de simplification des normes en faveur de la transition énergétique, pour accélérer le déploiement des objectifs relatifs aux énergies renouvelables, notamment ceux en matière de « petite hydroélectricité », d'éolien en mer, de biogaz et de chaleur renouvelable.

5. Consolider le cadre stratégique applicable à l'hydrogène, en complétant l'objectif mentionné à l'article L. 100-4 du code de l'énergie et en étendant le champ de la « loi quinquennale » prévue à compter de 2023.

6. Passer d'une politique des objectifs à une politique des moyens dans le domaine de la rénovation énergétique, en mobilisant le nouveau dispositif budgétaire, Ma Prime Rénov' (MPR), à la hauteur de l'ancien dispositif fiscal, le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

7. Défendre fermement le principe d'une « loi quinquennale » fixant nos objectifs énergétiques et climatiques à compter de 2023, contre toute tentative de remise en cause.

8. Accélérer les projets de reconversion des centrales à charbon, en particulier vers les énergies renouvelables.

Axe II – Dynamiser les opérations de rénovation et d'efficacité énergétiques

9. Identifier et corriger les difficultés d'application de la réforme du diagnostic de performance énergétique (DPE), en particulier pour les logements sociaux et ultramarins.

10. Maintenir les « coups de pouce » et « bonifications » dans le cadre de la 5^e période des certificats d'économies d'énergie (C2E).

11. Accompagner les collectivités dans l'appropriation des C2E pour la réalisation de leurs travaux de rénovation énergétique.

12. Poursuivre l'effort de simplification et d'assainissement de l'écosystème des C2E, afin de prévenir tout risque de fraude pour les consommateurs et, partant, toute répercussion sur le coût de l'électricité.

Axe III - Réduire les fractures sociales et territoriales dans l'accès à l'énergie

13. Accélérer la mise en œuvre des textes réglementaires prévoyant la transmission des données de consommation d'énergie aux ménages en situation de précarité énergétique.

14. Veiller à limiter le coût du dispositif précité sur les charges de service public de l'électricité (CSPE).

15. Débloquer les projets en attente dans le cadre du fonds d'aide à l'électrification rurale (FACÉ).

Axe IV - Soutenir les projets d'énergies renouvelables et d'autoconsommation individuelle et collective

16. Renforcer la prise en compte du critère du « bilan carbone » dans la rédaction des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables attribués par appels d'offres.

17. Étudier l'opportunité d'intégrer le critère précité aux dispositifs de soutien attribués en guichets ouverts.

18. Accélérer l'application du « contrat d'expérimentation » en faveur des projets d'énergies renouvelables innovantes.

19. Élargir pleinement le dispositif précité aux filières du gaz renouvelable et de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone.

20. Faciliter le montage juridique et financier des opérations d'autoconsommation collective.

21. Conforter les pouvoirs des autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE) à l'égard des communautés d'énergie renouvelables et des communautés énergétiques citoyennes et engager une réflexion pour permettre au Médiateur national de l'énergie (MNE) de connaître de différends impliquant des autoconsommateurs individuels.

22. Accélérer la publication du décret attendu pour faciliter les opérations d'autoconsommation collective dans les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM).

23. Assouplir les conditions de mise en œuvre des opérations d'autoconsommation collective par les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) ou les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE).

24. Étudier l'opportunité de relever le seuil de 5 % des avances en comptes courants pouvant être accordées par les collectivités territoriales ou leurs groupements aux projets d'énergies renouvelables.

25. Évaluer les conséquences du nouveau dispositif des « garanties d'origine » sur la filière du biogaz.

26. Assouplir l'accès des collectivités territoriales aux « garanties d'origine » du biogaz, à commencer par les métropoles.

27. Assouplir l'accès des collectivités territoriales aux « garanties d'origine » de l'hydrogène, à commencer par les groupements de communes et les métropoles.

Axe V - Protéger les consommateurs dans le contexte de l'extinction des tarifs réglementés de vente de l'électricité et de gaz

28. Renforcer le rôle de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans la mise en œuvre des fournisseurs de dernier recours et de dernier secours compte tenu de la suppression des tarifs réglementés de vente de gaz (TRVG).

29. Lancer une campagne d'information relative à l'extinction des TRVG.

30. Répondre aux difficultés rencontrées par certains consommateurs situés dans les territoires de certaines entreprises locales de distribution (ELD).

31. Prévenir et réprimer les pratiques commerciales abusives.

32. Renforcer le rôle de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans la mise en œuvre des fournisseurs de secours compte tenu de la suppression des tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRVE).

33. Distinguer les offres de marché qui relèveraient du nouveau dispositif des « offres dynamiques », dans le cadre du comparateur d'offres, tout en veillant à limiter la complexité et le coût de cet outil.

Axe VI - Assurer l'intelligibilité et l'efficacité des ordonnances autorisées par la loi « Énergie-Climat »

34. Conforter l'accompagnement prévu par l'État pour les fermetures de centrales à charbon, en veillant à accompagner l'ensemble des salariés et des territoires concernés.

35. Présenter formellement le projet d'ordonnance sur la fermeture des centrales à charbon au Parlement.

36. Éviter toute sur-transposition de la directive sur les énergies renouvelables du « Paquet d'hiver » européen.

37. Réintroduire le cadrage issu des travaux du Sénat s'agissant des communautés d'énergie renouvelable et des communautés énergétiques citoyennes.

38. Évaluer les conséquences du nouveau dispositif des « offres dynamiques » sur la protection des consommateurs.

39. Associer les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE) à l'élaboration des plans de développement des réseaux.

40. Réintroduire une date d'entrée en vigueur du critère du « bilan carbone » aux projets d'énergies renouvelables attribués par appels d'offres.

41. Clarifier la terminologie de l'hydrogène, en particulier celle de l'« hydrogène carboné ».

42. Mieux articuler le dispositif des « garanties de traçabilité » avec celui des « garanties d'origine ».

43. Défendre l'hydrogène bas-carbone à l'échelle européenne, dans le cadre des négociations sur la « taxonomie verte ».

44. Étudier la faisabilité technique et l'opportunité économique d'instituer un complément de rémunération relatif à la production d'hydrogène.

45. Traiter les aspects liés au stockage, à la distribution et au transport de l'hydrogène.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 5 mai 2021, la commission a examiné le rapport de M. Daniel Gremillet sur la mise en application de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons maintenant le rapport d'information de M. Daniel Gremillet sur l'application de la loi « Énergie-climat ».

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Le 20 janvier dernier, notre commission m'a confié une mission d'information sur l'application de la loi « Énergie-Climat » de 2019, dont j'étais le rapporteur pour le Sénat.

Depuis lors, j'ai rencontré 40 intervenants à l'occasion de 15 auditions : Haut Conseil pour le climat (HCC), Commission de régulation de l'énergie (CRE), Médiateur national de l'énergie (MNE), Agence nationale de l'habitat (ANAH), Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), professionnels des énergies renouvelables (EnR) et de la rénovation énergétique.

Après un an d'application complète de la loi « Énergie-Climat », j'ai pu mesurer le chemin parcouru, mais aussi celui qu'il reste à faire. Pour reprendre les mots qui m'ont été indiqués par la présidente du HCC, il faut aujourd'hui passer du « *leadership de l'ambition* » au « *leadership de la mise en œuvre* » dans les domaines énergétique et climatique.

Au terme de mes travaux, j'ai formulé 45 recommandations : elles visent à conforter la loi « Énergie-Climat », à quelques jours de l'examen par le Sénat du projet de loi « Climat-Résilience ».

Désireux d'aboutir rapidement et concrètement, j'ai élaboré une proposition de loi reprenant la majeure partie de ces recommandations de nature législative.

L'urgence commande aujourd'hui d'agir pour décarboner notre production d'énergie – en favorisant l'énergie nucléaire et les énergies renouvelables (EnR) – mais aussi notre consommation d'énergie – en promouvant la rénovation énergétique et les projets d'autoconsommation ; de manière plus innovante, je formule pour la première fois des pistes législatives très concrètes pour favoriser le stockage de l'énergie, à commencer par l'hydrogène.

Trois préoccupations ont guidé ma démarche : la diffusion de solutions de simplification auprès des acteurs premiers de la transition énergétique – entreprises, particuliers ou associations –, l'implication des collectivités territoriales et la protection des consommateurs d'énergie, en particulier les plus vulnérables.

La loi « Énergie-Climat » a fait évoluer très positivement notre politique énergétique et climatique, avec l'actualisation des objectifs poursuivis, la refonte des outils de planification, le renforcement du soutien aux projets d'EnR, la réforme de la régulation des marchés de l'électricité et du gaz.

Cette loi a donc permis de placer la France sur le chemin de la « *neutralité carbone* » à l'horizon 2050, en consacrant cet objectif parmi ceux de notre politique énergétique nationale, et de replacer le Parlement au centre des décisions énergétiques et climatiques, avec l'adoption d'une loi quinquennale dans ce domaine dès 2023.

Regroupant 69 articles, cette loi comporte 67 références à des mesures d'application réglementaire : 36 décrets, 22 arrêtés, 9 dispositions « *par voie réglementaire* ». En outre, 5 articles de cette loi prévoient des habilitations à légiférer par ordonnance et 6 autres la remise de rapports du Gouvernement au Parlement.

L'application de la loi « Énergie-Climat » est sur la bonne voie, mais doit cependant encore progresser : pour preuve, 44 mesures réglementaires sur 63, soit 70 %, ont été prises ; 12 ordonnances sur 15, soit 80 %, ont été publiées ; 1 rapport sur 6, soit 17 %, a été remis. Cependant, 3 ordonnances sur 15 habilitations, soit un cinquième, ne seront pas publiées, en particulier sur l'harmonisation de la notion de consommation énergétique des bâtiments et de la définition du niveau excessif de cette consommation, ainsi que sur l'adaptation du droit interne de deux règlements européens. J'ajoute que 15 dispositions sur 69 articles, soit un vingtième, seront remises sur le métier, dans le cadre du projet de loi « Climat-Résilience », en particulier sur les objectifs en matière d'EnR, la composition de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), les fermetures de centrales à charbon, le diagnostic de performance énergétique (DPE), les obligations de rénovation énergétique applicables aux propriétaires de logements, les obligations de déclaration de performance extrafinancière des entreprises, les conditions d'implantation de projets d'EnR, la lutte contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie (C2E).

Attaché à la loi Énergie-Climat, fruit d'un compromis entre le Sénat et l'Assemblée nationale, j'appelle le Gouvernement à donner une traduction réglementaire, rapide et complète, aux dispositions législatives adoptées. Je l'invite également à ne pas éroder le compromis trouvé entre les deux assemblées, tout particulièrement les apports sénatoriaux intégrés à ce texte, dans le cadre de l'examen du projet de loi « Climat-Résilience ».

Plusieurs points de vigilance, entravant le chemin vers la « *neutralité carbone* » ouvert par la loi « Énergie-Climat », me semblent devoir être relevés.

En premier lieu, ce chemin fait face à des difficultés imputables au manque d'anticipation du Gouvernement.

Dès l'examen de ce texte, j'avais déploré l'absence d'étude d'impact relative à la fermeture de quatorze réacteurs nucléaires d'ici à 2035 et de quatre centrales à charbon d'ici à 2022. Si je me félicite que la commission des affaires économiques du Sénat ait obtenu le report de dix ans de l'arrêt de réacteurs nucléaires, je regrette la situation de « *vigilance particulière* », identifiée jusqu'en 2024 par Réseau de transport d'électricité (RTE), liée à une « *disponibilité dégradée du parc nucléaire* ».

J'avais plaidé, sans grand succès, au cours de l'examen de cette loi, pour une plus grande prise en compte de l'hydroélectricité, notre première source d'énergie renouvelable, et de l'hydrogène, notre vecteur énergétique d'avenir. Si je me réjouis que le plan de relance alloue 2 milliards d'euros à l'hydrogène d'ici à 2022, je veux souligner l'inadaptation à cette évolution technologique de la PPE mais aussi de la loi dite quinquennale.

En ce qui concerne les EnR, je constate des retards dans les projets tant électriques – la « petite » hydroélectricité ou l'éolien en mer – que gaziers – le biogaz ou la chaleur renouvelable. J'observe un renchérissement de 12 % au titre de l'année 2020 des charges de service public de l'énergie (CSPE), qui sous-tendent les dispositifs de soutien public aux EnR, selon la CRE.

Pour ce qui concerne la rénovation énergétique, je relève l'absence de massification de MaPrimeRénov', qui est pourtant le principal dispositif de soutien à la rénovation énergétique : 500 millions d'euros de travaux, représentant 140 000 dossiers, ont été engagés depuis le début de l'année, contre 1,9 milliard d'euros de travaux, représentant 1,4 million de ménages, pour l'ancien crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

En second lieu, le chemin vers la neutralité carbone pâtit du manque de considération du Gouvernement à l'égard du Parlement.

D'une part, le Gouvernement n'a pas respecté, dans la PPE, les objectifs fixés par le législateur, notamment en matière de biogaz, d'éolien en mer et d'hydrogène ; du reste, cette programmation n'a pas fait l'objet d'une présentation devant le Parlement, comme le prévoit pourtant l'article L. 141-4 du code de l'énergie. La même insuffisance doit être relevée à propos de l'ordonnance sur l'accompagnement des fermetures de centrales à charbon, dont les commissions des affaires économiques du Sénat et de l'Assemblée nationale attendent encore la présentation...

D'autre part, le Gouvernement a érodé à plusieurs reprises la loi quinquennale. Ainsi, il a tenté de supprimer, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2020, son évaluation financière ; il a élaboré un décret sur les C2E courant jusqu'à fin 2025, alors que ces certificats doivent être fixés par cette loi dès 2023 ; il a commandé à RTE et à l'Agence internationale de l'énergie (AIE) un « *scénario 100 % énergies renouvelables* » au mépris du

choix à venir du législateur ; et, aujourd'hui, il propose douze décrets régionalisés, en lieu et place d'une loi nationale, dans le cadre du projet de loi « Climat-Résilience » !

Enfin, au détour de certaines ordonnances, le Gouvernement a supprimé des apports sénatoriaux majeurs de la loi « Énergie-Climat ». Il a ainsi abrogé le dispositif d'application du critère du bilan-carbone, qui devait être pris en compte dans les dispositifs de soutien public aux EnR attribués par appels d'offres, dans le but protéger les industriels français et européens du *dumping* environnemental. Il a également abrogé le cadrage introduit par le Sénat pour les communautés d'énergie renouvelable et les communautés énergétiques citoyennes, qui interdisait, à juste titre, à ces communautés d'être propriétaires de réseaux de distribution détenus par nos collectivités territoriales.

Enfin, le chemin vers la neutralité carbone est aussi contrarié par le manque d'adaptation du Gouvernement.

Bien qu'étant au premier plan de la transition énergétique dans nos territoires, notamment en tant qu'autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE), les collectivités territoriales sont trop souvent laissées de côté pour ce qui concerne l'allocation au titre du financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ), l'accès aux « garanties d'origine » du biogaz et de l'hydrogène ou encore l'accompagnement dans la rénovation énergétique.

Alors que le Gouvernement entend développer les EnR, l'autoconsommation est peu promue et mal régulée. Une plus grande confiance pourrait être accordée aux acteurs de terrain, à commencer par les bailleurs sociaux. Plus de règles pourraient aussi être appliquées par les AODE, la CRE ou le MNE.

Alors qu'elle est souvent présentée comme une priorité gouvernementale, la rénovation énergétique est touchée par la réforme des C2E, avec l'extinction de coups de pouce et de bonifications, pourtant utiles aux ménages les plus précaires. À l'inverse, un effort de simplification et d'assainissement est nécessaire, pour prévenir tout risque de fraude pour les consommateurs et, partant, toute répercussion sur le coût de l'électricité.

Enfin, au-delà de discours sur l'hydrogène, c'est d'actions concrètes que la filière a besoin, c'est-à-dire un cadre stratégique complet, des dispositions juridiques adaptées et un soutien financier opérationnel.

Dans ce contexte, je présente -45 recommandations visant à conforter la loi « Énergie-Climat ». Ces recommandations visent à consolider, en substance et en portée, notre stratégie énergétique nationale, en revalorisant l'énergie nucléaire et l'hydrogène et à dynamiser les opérations de rénovation et d'efficacité énergétique, en particulier les C2E.

Elles ont également pour but de réduire les fractures sociales et territoriales dans l'accès à l'énergie, *via* le déploiement de données de consommation pour les consommateurs et d'aides à l'électrification pour les collectivités territoriales, et de soutenir les projets d'EnR, singulièrement le biogaz et l'hydrogène, ainsi que les projets d'autoconsommation individuelle et collective, par les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux.

Il s'agit encore de protéger les consommateurs, dans le contexte de l'extinction de tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRVE) et de gaz (TRVG) – les offres à « tarification dynamique » imposées par le droit de l'Union européenne devront être suivies avec la plus grande vigilance – et d'assurer l'intelligibilité et l'efficacité des ordonnances autorisées par cette loi, en particulier le cadre de soutien à l'hydrogène.

Pour aboutir rapidement et concrètement, je vais déposer une proposition de loi reprenant 20 de ces recommandations.

Le chapitre I^{er} de ce texte tendra à adapter le cadre stratégique à l'urgence climatique et à l'évolution technologique ; à cette fin, il visera à renforcer nos objectifs en matière d'énergie nucléaire et d'hydrogène renouvelable et bas-carbone. Il élargira également la loi quinquennale à l'hydrogène ; en effet, lorsque nous avons adopté, en 2019, le principe d'une loi d'orientation sur l'énergie, ce vecteur énergétique n'avait pas encore acquis toute la place qui lui est aujourd'hui légitimement reconnue.

Le chapitre II visera à conforter les dispositifs de soutien aux projets territoriaux liés à la transition énergétique. Pour ce faire, le texte rétablira le critère du bilan-carbone pour les projets d'énergies renouvelables attribués par appel d'offres et l'appliquera, à titre expérimental, à ceux qui sont attribués en guichets ouverts. Complémentairement, il confortera les dispositifs de soutien afférents au gaz renouvelable ainsi qu'à l'hydrogène renouvelable et bas-carbone.

Le chapitre III tendra à impliquer les collectivités territoriales dans les projets territoriaux liés à la transition énergétique. Dans cette perspective, le texte confortera la possibilité de transférer aux collectivités territoriales les « garanties d'origine » en matière de biogaz et ouvrira une telle possibilité à l'hydrogène renouvelable. Il garantira aux AODE leur pleine association au plan de développement du réseau et aux sociétés de production d'énergies renouvelables.

Le chapitre IV aura pour objet de réguler les opérations d'autoconsommation individuelle et collective. L'enjeu est d'apporter plus de souplesse, en facilitant la possibilité, pour les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales, de participer à de telles opérations. Un autre enjeu est d'appliquer plus de règles, en réintroduisant deux conditions très simples prévues par le Sénat dans la loi « Énergie Climat », mais supprimées par le Gouvernement au détour d'une ordonnance : les communautés d'énergie renouvelable et les communautés énergétiques citoyennes ne doivent pas

poursuivre une finalité lucrative ni détenir les réseaux de distribution. Enfin, l'enjeu est d'apporter plus de coordination, à laquelle les collectivités territoriales mais aussi le MNE peuvent contribuer.

Le chapitre V visera à protéger les consommateurs face à la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz, en renforçant le rôle de veille de la CRE et l'information du MNE. Les consommateurs d'énergie seront ainsi mieux protégés : le comparateur d'offres distinguera les offres dynamiques des autres ; une campagne de communication grand public portera sur ces contrats ; enfin, l'évolution de la régulation des marchés de l'électricité et du gaz fera l'objet d'une évaluation remise par le Gouvernement au Parlement.

Je déposerai prochainement cette proposition de loi et j'invite celles et ceux qui le souhaitent à la cosigner.

Mme Sophie Primas, présidente. – Le rapport général sur le bilan annuel de l'application des lois et celui qui porte sur l'application de la loi « Énergie Climat » se complètent bien. Votre rapport illustre parfaitement les propos tenus précédemment, avec, par exemple, le retrait, par voie d'ordonnance, de dispositions adoptées en commission mixte paritaire ou la mise sur la touche de certaines dispositions, avant même que les décrets d'application soient signés, en raison de la rédaction du projet de loi « Climat et résilience ».

M. Patrick Chaize. – On parle beaucoup de l'hydrogène, mais le gaz naturel – énergie certes fossile, mais qui pourrait être remplacée par du biogaz – présente également l'intérêt d'être une énergie stockable, tout comme l'hydrogène. Ainsi, ne devrait-on pas élargir notre terminologie et parler de gaz en général plutôt que de se limiter à l'hydrogène ? En effet, nos réserves de gaz nous permettent d'être réactifs et de faire face rapidement aux effets de pointe, notamment quand le gaz est stocké dans des sous-sols salins.

M. Joël Labbé. – Je salue également le travail de Daniel Gremillet, bien que je ne partage pas toutes ses orientations, notamment sur le fait de fonder notre futur sur le nucléaire. En revanche, la promotion de l'hydrogène renouvelable est un point positif.

J'ai la chance ne pas appartenir à Europe Écologie Les Verts, je suis un écologiste libre, donc je peux dire ce que je veux. Il existe un parc nucléaire ; donc sécurisons-le et profitons de ce parc jusqu'à son épuisement. On dit que l'uranium ne pose pas de problème, mais cette ressource n'est pas infinie et pose des enjeux géopolitiques. Par ailleurs, sur les EnR – au sujet desquelles le rapporteur semble mettre un bémol sur les communautés d'énergie renouvelable et les communautés énergétiques citoyennes – je crois que, quand les élus et les citoyens sont impliqués localement, l'acceptabilité sociale de ces énergies, notamment de l'éolien terrestre, est plus grande.

Enfin, il faut aussi, selon moi, mettre l'accent sur la sobriété énergétique.

M. Fabien Gay. – La fermeture des centrales à charbon relève d'une décision de l'État et ce n'est donc pas aux collectivités territoriales d'en assumer les conséquences, notamment pour les salariés des centrales et des sous-traitants. Or rien n'est fait ; il va y avoir de la casse sociale dans les territoires concernés, à Cordemais ou au Havre. Nous pourrions donc interpeller le Gouvernement de concert à ce sujet.

Nous avons également des questions sur la fermeture de la centrale de Cordemais. Le projet Écocombust est en cours, visant à remplacer le charbon par des granules de bois, ou pellets. Toutes les expériences menées en la matière par EDF sont positives, mais nous n'arrivons pas à obtenir de réponse de la part de Barbara Pompili sur la poursuite de cette expérimentation. Or, RTE l'affirme, tant que l'EPR de Flamanville ne sera pas actif, il y aura des tensions énergétiques en Bretagne. Mme la ministre ne répond pas aux différents groupes politiques qui ont posé la question, alors que, si EDF n'a pas de réponse avant juin, la centrale fermera.

Enfin, nous aurons un grand débat au cours des prochains mois sur le démantèlement et la privatisation d'EDF. Les syndicats ont été reçus par Bruno Le Maire et les discussions continuent. Le projet « Hercule », même si son nom a changé, sera à l'ordre du jour du conseil des ministres en juin ; donc nous pourrions avoir ce débat durant l'automne, c'est-à-dire avant l'élection présidentielle de 2022.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mes propos vont parfaitement compléter le travail que vous avez présenté, madame la présidente.

Le Sénat a tenu des propos assez incroyables, très innovants, contrairement à l'image que notre assemblée peut renvoyer. Nous sommes à l'initiative de la prise en compte du critère du « bilan carbone » dans les dispositifs de soutien publics aux EnR. Il s'agit de messages très clairs : on ne peut vouloir atteindre la neutralité carbone en 2050 et continuer les importations de produits renouvelables – pour se donner bonne conscience – dont le bilan carbone est catastrophique.

L'Assemblée nationale a repris cette idée dans le cadre de la commission mixte paritaire. Mais le Gouvernement ne la respecte pas, ce qui a des conséquences terribles en termes d'emplois, d'indépendance et d'image : la France affiche sa volonté d'atteindre la neutralité carbone en 2050, mais fait fi des dégradations que provoquent de tels agissements à l'échelle internationale !

Je voudrais remercier notre collègue Patrick Chaize de son intervention. Nous pourrions mettre en place de réelles capacités de stockage de gaz et d'hydrogène à l'avenir. La proposition de loi que j'ai présentée s'intéresse à toutes les formes de gaz renouvelable. M. Chaize a donné un

exemple concret de capacités de stockage très intéressantes et mobilisables à tout instant.

Je souhaiterais également remercier notre collègue Joël Labbé de son intervention. J'ai tenu à rester fidèle à une position unanime du Sénat : nous sommes pour les communautés d'énergie renouvelables ou les communautés énergétiques citoyennes, à la condition que la propriété du réseau reste publique. Le maintien de la péréquation est essentiel. Le prix de l'énergie doit être le même pour tous, où que l'on se trouve. Or le projet de loi « Climat et Résilience » risque d'aboutir à des formes de distorsions de concurrence territoriale, alors que l'énergie est essentielle au bien-vivre de nos concitoyens et à notre stratégie économique.

Comme l'a souligné Fabien Gay, les quatre centrales au charbon n'ont pas été fermées pour des problèmes de conformité, mais pour répondre aux enjeux d'émissions de CO₂. Au Gouvernement d'assumer la responsabilité de la reconversion des territoires touchés par la mise à l'arrêt prématurée des centrales à charbon et de la perte d'emplois locaux.

Lors de l'hiver 2020-2021, nous avons dû procéder à des importations massives d'électricité – deux fois plus de jours d'importation –, parce que nous n'avions pas la capacité de répondre aux besoins de notre population et de notre économie. Et nous avons importé, sans nous poser de questions, de l'énergie provenant de centrales à charbon allemandes. Cherchez l'erreur !

Par ailleurs, les conséquences économiques de ces fermetures ne se limitent pas aux villes où se trouvaient ces centrales, mais touchent également de nombreuses entreprises et salariés sur d'autres territoires.

Mme Sophie Primas, présidente. – Chacun est bien évidemment libre de signer la proposition de loi que M. Gremillet déposera et qui s'adressera à tous les groupes. Au-delà du fond, il s'agit également d'envoyer une injonction au Gouvernement : quand une loi a été votée, l'État doit respecter sa parole et faire ce que le Parlement, élu démocratiquement, a décidé. C'est un signal extrêmement important à envoyer.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – En 2019, le Sénat avait décidé de faire un texte sur l'hydroélectricité ; il l'a fait. Nous avons décidé d'être attentifs à la fermeture des centrales ; nous le sommes, y compris en ce qui concerne le parc nucléaire.

Nous sommes également très vigilants en ce qui concerne la réforme d'EDF. Les questions relatives à la colonne vertébrale de l'énergie dans notre pays sont essentielles.

La commission des affaires économiques autorise la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Mardi 2 février 2021

- *Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)* : **MM. Charles-Antoine GAUTIER**, chef du département énergie et **Lionel GUY**, chargé de mission ENR-MDE, et **Mme Cécile FONTAINE**, cheffe du service juridique.

Mercredi 3 février 2021

- *Agence nationale de l'habitat (ANAH)* : **M. Grégoire FRÈREJACQUES**, directeur général adjoint et **Mme Christelle PAYEN**, directrice des affaires juridiques.

- *France Hydrogène* : **MM. Philippe BOUCLY**, président et **Maxime SAGOT**, chargé de relations institutionnelles.

Mardi 9 février 2021

- *Syndicat des énergies renouvelables (SER)* : **MM. Alexandre ROESCH**, délégué général et **Alexandre DE MONTESQUIOU**, chargé de mission.

- *Enerplan* : **MM. Daniel BOUR**, président, **Richard LOYEN**, délégué général et **David GREAU**, directeur général adjoint ;

- *France gaz renouvelables (FGR)* : **MM. Olivier DAUGER**, co-président et **Jean LEMAISTRE**, secrétaire général.

- *Médiateur national de l'énergie (MNE)* : **M. Olivier CHALLAN BELVAL**, médiateur national de l'énergie, **Mme Frédérique FÉRIAUD**, directrice générale des services et **M. Pierre-Laurent HOLLEVILLE**, chargé de mission.

- *Haut Conseil pour le climat (HCC)* : **Mme Corinne LE QUÉRÉ**, présidente et **M. Olivier FONTAN**, directeur exécutif.

- *Électricité de France (EDF)* : **MM. Marc BENAYOUN**, directeur exécutif Groupe en charge du pôle Clients, Services et Territoires, **Bertrand LE THIEC**, directeur des affaires publiques et **Mme Véronique LOY**, directrice adjointe des affaires publiques.

Mercredi 10 février 2021

- *Gazel Énergie* : **Mme Emmanuelle CARPENTIER**, directrice de la réglementation et des affaires publiques.

- *Symbiote* : **M. Édouard BARTHES**, président.

Mercredi 17 février 2021

- *Air liquide* : **MM. Laurent DUBLANCHET**, directeur affaires européennes et internationales, **Paul-Édouard NIEL**, directeur affaires publiques France et **Étienne BODARD**, chargé de mission.

Mardi 2 mars 2021

- *Commission de régulation de l'énergie (CRE)* : **MM. Jean-François CARENCO**, président et **Dominique JAMME**, directeur général ; **Mme Olivier FRITZINGER**, directrice de la communication et des relations institutionnelles ; **MM. Roman CHARVET** et **Aodren MUNOZ**, chargés de mission.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES DANS LE CADRE DU GROUPE D'ÉTUDES « ÉNERGIE »

Mercredi 3 février 2021

- Réseau de transport d'électricité (RTE) France : **MM. Xavier PIECHACZYK**, président du directoire, **Thomas VYREC**, directeur stratégie, prospective et évaluation et **Philippe PILLEVESSE**, directeur des relations institutionnelles, et **Mme Pauline LE BERTRE**, directrice adjointe du cabinet.

Mercredi 17 mars 2021

- Saint-Gobain : **M. Pierre-André** de **CHALENDAR**,
président-directeur général.

Mercredi 14 avril 2021

- Total Énergies : **M. Patrick** **POUYANNÉ**, président-directeur
général.

LISTE DES CONTRIBUTIONS REÇUES PAR LE RAPPORTEUR

- Amorce ;
- Association française du gaz (AFG) ;
- Coénove ;
- Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) ;
- Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) ;
- Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) ;
- Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) ;
- ENGIE ;
- Fédération des services énergie environnement (FEDENE) ;
- Fédération française du bâtiment (FFB) ;
- Fédération française des combustibles, carburants & chauffage (FF3C) ;
- Fédération de l'industrie du béton (FIB) ;
- Fédération nationale du bois (FNB) ;
- Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) ;
- Gaz réseau distribution France (GrDF) ;
- Syndicat français de la construction métallique (SFCM) ;
- Habita + / Les Professionnels du gaz ;
- Union française de l'électricité (UFE) ;
- Uniclîma ;
- Union sociale de l'habitat (USH).