

N° 2031

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 juin 2019.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
SUR LE PROJET DE LOI, après engagement de la procédure accélérée, *relatif à l'énergie et au
climat* (n° 1908).

TOME I AVANT-PROPOS, SYNTHÈSE, COMMENTAIRES DES ARTICLES, PERSONNES AUDITIONNÉES

PAR MME NATHALIE SARLES

Députée

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	7
SYNTHÈSE	9
COMMENTAIRES DES ARTICLES DU PROJET DE LOI	11
Chapitre I ^{er} – Objectifs de la politique énergétique.....	11
<i>Article 1^{er}</i> (article L. 100-4 du code de l'énergie) : Modification des objectifs de la politique énergétique	11
<i>Article additionnel après l'article 1^{er}</i> (article L. 111-9 du code de la construction et de l'habitation) : Méthode de calcul du facteur de conversion en énergie primaire de l'électricité utilisée pour les bâtiments neufs.....	13
<i>Article additionnel après l'article 1^{er}</i> (article L. 311-5-5 du code de l'énergie) : Création d'un plafond de capacité nucléaire installée en 2030 et 2035	13
<i>Article additionnel après l'article 1^{er}</i> (article L. 311-5-7 du code de l'énergie) : Extension du plan stratégique des exploitants aux deux périodes de la programmation pluriannuelle de l'énergie	14
<i>Article additionnel après l'article 1^{er}</i> : Rapport annuel du Gouvernement sur la compatibilité du projet de loi de finances avec l'objectif international de limitation du réchauffement climatique	14
Chapitre II – Dispositions en faveur du climat.....	15
<i>Article 2</i> (chapitre II <i>bis</i> du titre III du livre I ^{er} et article L. 222-1 D du code de l'environnement, articles L. 141-4 et L. 145-1 du code de l'énergie) : Création du Haut Conseil pour le climat	15
<i>Article additionnel après l'article 2</i> (article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales) : Prise en compte des avis du Haut Conseil pour le climat par les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.....	24
<i>Article 3</i> (article L. 311-5-3 du code de l'énergie) : Limitation des émissions liées à la production d'électricité.....	25
<i>Article additionnel après l'article 3</i> : Soutien, à titre expérimental, au déploiement de technologies propres dans les zones couvertes par un plan de protection de l'atmosphère	29

<i>Article additionnel après l'article 3</i> (article L. 111-10-4 du code de la construction et de l'habitation) : Incitation à la rénovation énergétique des logements mal isolés lors d'une mutation	30
<i>Article additionnel après l'article 3</i> (article 6 de la 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) : Ajout d'un plafond de consommation énergétique aux critères définissant un logement décent.....	31
<i>Article additionnel après l'article 3</i> (article 5 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte) : Interdiction de location des passoires énergétiques	31
<i>Article additionnel après l'article 3</i> (article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation) : Accès de l'Agence nationale de l'habitat aux données du diagnostic de performance énergétique et des caisses d'allocations familiales	32
<i>Article additionnel après l'article 3</i> (article L. 121-46 du code de l'énergie) : Prévention de la concurrence entre réseaux de chaleur et de gaz.....	32
Chapitre III – Mesures de simplification relatives à l'évaluation environnementale.....	33
<i>Article 4</i> (articles L. 122-1 et L. 122-3-4 du code de l'environnement) : Définition de l'autorité chargée de l'examen au cas par cas dans le cadre de l'évaluation environnementale	33
<i>Article additionnel après l'article 4</i> (article L. 512-7-2 du code de l'environnement) : Élargissement des critères permettant de substituer la procédure d'autorisation à la procédure d'enregistrement pour les installations classées pour la protection de l'environnement	40
Chapitre IV – Lutte contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie	41
<i>Article 5</i> (articles L. 222-2 et L. 222-10 [nouveau] du code de l'énergie, article L. 561-31 du code monétaire et financier) : Mise en place de nouveaux outils de lutte contre la fraude en matière de certificats d'économies d'énergie.....	41
<i>Article additionnel après l'article 5</i> (article L. 221-13 [nouveau] du code de l'énergie) : Publication d'un référentiel de contrôle des certificats d'économies d'énergie	44
<i>Article additionnel après l'article 5</i> (article L. 221-14 [nouveau] du code de l'énergie) : Clarification des conditions d'application des règles relatives à la délivrance des certificats d'économies d'énergie	45
<i>Article additionnel après l'article 5</i> (article L. 222-6 du code de l'énergie) : Publication de la motivation des sanctions relatives aux certificats d'économies d'énergie.....	45
<i>Article additionnel après l'article 5</i> (section 16 [nouvelle] du chapitre IV du titre II du livre II du code de la consommation) : Obligation d'information des consommateurs de prestations d'économies d'énergie	46
Chapitre V – Mise en œuvre du paquet « Une énergie propre pour tous les Européens »	46
<i>Article 6</i> : Autorisation de transposition de textes européens : habilitation à légiférer par ordonnances	46
Chapitre VI – Régulation de l'énergie	49
<i>Article 7</i> (article L. 132-2 du code de l'énergie) : Mesures diverses relatives à la Commission de régulation de l'énergie.....	49

<i>Article 8</i> (article L. 336-5 du code de l'énergie) : Calcul des compléments de prix du mécanisme ARENH.....	51
<i>Article additionnel après l'article 8</i> (article L. 336-2 du code de l'énergie) : Relèvement du plafond de l'ARENH.....	53
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	55

AVANT-PROPOS

Votre rapporteure pour avis souhaite en introduction souligner une nouvelle fois l'urgence à faire face aux changements climatiques par des mesures touchant toutes les activités humaines qui soient à la fois rapides et décisives.

Comme le rappelait le rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) de septembre 2018 relatif au réchauffement global de 1,5°C, les effets d'un réchauffement maintenu à un niveau de 1,5°C en 2100 seront majeurs ; or, les engagements pris par les États parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques à ce stade peuvent laisser présager une augmentation des températures de l'ordre de 3°C.

Lancement du plan climat dès juillet 2017, création du Conseil de défense écologique, qui définit les orientations en matière de transition écologique, ou encore création du Haut Conseil pour le climat, sont autant de mesures importantes pour accélérer la lutte contre les changements climatiques et l'adaptation à ces changements.

Par ailleurs, ce projet de loi apporte des réponses concrètes à plusieurs des freins à la transition énergétique.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est saisie pour avis de ce projet de loi. Elle a reçu délégation « sur le fond », de la part de la commission des affaires économiques, des articles 2 et 4, relatifs au Haut Conseil pour le climat et à l'évaluation environnementale.

En un peu moins de deux semaines, votre rapporteure pour avis a procédé à une trentaine d'auditions, et participé à six tables rondes, pour partie communes avec M. Anthony Cellier, rapporteur au fond de la commission des affaires économiques, au cours desquelles elle a pu entendre les différentes parties prenantes : associations, industriels, organismes publics et syndicats.

La quasi-totalité de ces acteurs a confirmé la pertinence des nouveaux objectifs fixés à l'article 1^{er} du projet de loi, dont certaines mesures gagneraient toutefois à être complétées, comme le détaille le présent rapport.

Ce projet de loi traite de façon relativement technique et sectorielle des questions relatives à la nécessaire évolution de notre production d'énergie, pour répondre à l'urgence climatique. Si l'ambition du Gouvernement a été déclinée dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), le Parlement doit être partie prenante de toute décision ayant un impact sur le climat. Aussi votre rapporteure pour avis aurait-elle souhaité que ces textes réglementaires régis par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte soient soumis au pouvoir législatif.

Alors que le ministre de la transition écologique et solidaire vient de présenter la Convention citoyenne sur la transition écologique en Conseil des ministres, qui permettra de donner toute sa place à l'expression de nos concitoyens, votre rapporteure pour avis souhaite insister sur le rôle de la représentation nationale.

Les enjeux relatifs au transport ont fait l'objet d'un projet de loi spécifique actuellement en examen. Cependant, le secteur du logement est aussi un contributeur majeur aux émissions de gaz à effet de serre. Or les dispositions relatives à ce secteur mériteraient d'être renforcées pour améliorer l'équilibre du texte. À cet égard, l'Europe engage ses membres à décliner les directives du paquet « pour une énergie propre pour tous les Européens » dont la plupart d'entre elles auraient également mérité une étude législative pour leur transposition dans les mois à venir.

SYNTHÈSE

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a été saisie pour avis du projet de loi n° 1908 relatif à l'énergie et au climat. Elle a bénéficié d'une délégation au fond, conférée par la commission des affaires économiques, pour les articles 2 et 4.

Ce projet de loi traite de façon relativement technique et sectorielle des questions relatives à la nécessaire évolution de la production française d'énergie pour répondre à l'urgence climatique.

L'article 1^{er} présente de nouveaux objectifs ambitieux : l'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050, en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à 6 entre 1990 et 2050, et la réduction de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles de 40 % en 2030 par rapport à 2012. Par souci de réalisme, il reporte également de 2025 à 2035 la réduction à 50 % de la part du nucléaire dans la production d'électricité. La commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article après l'avoir complété par deux dispositions relatives à l'adjonction à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) d'une feuille de route de la rénovation énergétique des bâtiments et à la présentation au Parlement d'un rapport sur les usages superflus ou non prioritaires de l'énergie.

La commission a également souhaité faciliter l'atteinte des différents objectifs définis en adoptant, après cet article, quatre amendements portant articles additionnels, destinés à améliorer leur suivi opérationnel, en étendant le plan stratégique d'EDF à la deuxième période de la PPE, en créant, pour 2030 et 2035, des plafonds de capacité nucléaire installée, en définissant une méthode de calcul réaliste du facteur de conversion en énergie primaire, et en introduisant un rapport sur le « budget vert », destiné à éclairer l'examen des projets de loi de finances.

L'article 2 du projet de loi crée le Haut Conseil pour le climat. Cette instance autonome dont la légitimité reposera sur le haut niveau d'expertise et la variété des compétences de ses membres, ainsi que sur les moyens de fonctionnement qui lui seront attribués, devra donner un nouveau souffle à l'analyse des questions climatiques en France.

Outre trois amendements rédactionnels ou de coordination, la commission en a adopté trois autres destinés à inscrire dans la loi certaines dispositions essentielles, pour y préciser les réponses et l'écho institutionnel qui devront être donnés aux travaux du Haut Conseil. Le lien avec le Parlement est particulièrement renforcé puisque les deux commissions compétentes en matière d'environnement et d'énergie seront chargées d'auditionner le candidat à la présidence du Haut Conseil avant sa nomination et recevra le président pour la présentation du rapport annuel de l'institution.

Après cet article, un amendement vise à assurer l'indispensable prise en compte des avis du Haut Conseil dans les stratégies et plans régionaux.

S'agissant de la fermeture des centrales à énergies fossiles les plus émettrices de gaz à effet de serre, préparée par **l'article 3** du projet de loi, la commission s'est inquiétée des conséquences sociales et économiques de celles-ci, en adoptant un amendement destiné à donner de meilleures garanties aux salariés et aux territoires concernés.

À la suite de l'article 3, la commission a adopté six amendements, dont trois encadrant la disparition progressive, mais incontournable, des passoires énergétiques, à l'occasion de la mutation ou de la mise en location d'un logement.

L'article 4 relatif à la définition de l'autorité compétente pour prendre les décisions de cas par cas dans le cadre de l'autorité environnementale doit permettre d'assurer le régime juridique des projets, la situation d'examen actuelle ne pouvant être que temporaire. La commission a constaté que l'organisation proposée par le Gouvernement permet de répondre aux préconisations formulées par le Conseil d'État, et a donc émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

S'agissant du renforcement de la lutte contre la fraude sur les certificats d'économies d'énergie, dont traite **l'article 5** du projet de loi, la commission s'est montrée convaincue de sa pertinence et a émis un avis favorable à l'adoption de ce dernier sans modification.

Par ailleurs, après cet article, la commission a adopté trois amendements destinés à mieux encadrer le régime juridique applicable à ces certificats, et un amendement visant à mieux informer les consommateurs concernés par ceux-ci.

L'article 6 autorise le Gouvernement à transposer en droit français les directives et règlements afférents au paquet « pour une énergie propre pour tous les Européens ». Plusieurs des directives auraient mérité un débat législatif en bonne et due forme. Néanmoins, compte tenu des délais contraints pour une partie des textes à transposer, la commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Il en va de même pour **l'article 7** du projet de loi, comportant diverses mesures relatives à la Commission de régulation de l'énergie, et pour **l'article 8**, consacré au calcul des compléments de prix du mécanisme d'accès régulé à l'énergie nucléaire historique, dit ARENH.

La commission a enfin adopté, après ce dernier, un amendement relevant le plafond de l'ARENH de 100 à 150 TWh, afin de prévenir de nouvelles hausses tarifaires défavorables au pouvoir d'achat des Français.

COMMENTAIRES DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

CHAPITRE I^{ER}

Objectifs de la politique énergétique

Article 1^{er}

(article L. 100-4 du code de l'énergie)

Modification des objectifs de la politique énergétique

Avis favorable de la commission à une adoption avec modifications

I. LE DROIT EXISTANT

Les objectifs quantitatifs assignés à la politique énergétique sont fixés par l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

Ces objectifs, conformes à la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, sont notamment les suivants :

- diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 ;
- réduire la consommation énergétique primaire des énergies fossiles de 30 % en 2030 par rapport à l'année de référence 2012 ;
- réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025.

II. LES ÉVOLUTIONS PROPOSÉES

A. LES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'article 1^{er} du projet de loi fait évoluer trois des objectifs de la politique énergétique mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, notamment pour les mettre en cohérence avec ceux de la dernière stratégie nationale bas carbone :

- à l'objectif de diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050, il substitue celui de l'atteinte de la neutralité carbone en 2050, en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050 ;

– il renforce l’objectif de réduction de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles en 2030 par rapport à l’année de référence 2012, en faisant passer celle-ci de 30 % à 40 % ;

– il reporte la réduction à 50 % de la part du nucléaire dans la production d’électricité de 2025 à 2035. Selon l’étude d’impact du projet de loi, ce choix répond à la volonté du Gouvernement de décarboner totalement la production d’énergie, selon une trajectoire réaliste qui impliquera la fermeture de 14 réacteurs, dont les deux de Fessenheim, tout en assurant la sécurité d’approvisionnement électrique.

B. DES OBJECTIFS À SUIVRE ET DÉCLINER AU NIVEAU RÉGIONAL ET LOCAL

Sur la première période d’engagement, de 2015 à 2018, consécutive à la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, les objectifs fixés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre n’ont pas été atteints. À l’avenir, un pilotage fin, à partir d’indicateurs, permettrait de prendre, sous le contrôle du Parlement, les mesures correctives éventuellement nécessaires.

Plusieurs des personnes entendues lors des auditions, ont relevé le besoin d’une mise en cohérence des objectifs nationaux avec ceux des plans régionaux, notamment en articulant la programmation pluriannuelle de l’énergie (PPE) avec les schémas régionaux d’aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET).

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a adopté l’amendement CD122 présenté par la présidente Mme Barbara Pompili, et le sous-amendement CD160 de votre rapporteure pour avis, visant à annexer à la programmation pluriannuelle de l’énergie « *une feuille de route de la rénovation énergétique des bâtiments déclinant l’objectif de réduction de la consommation énergétique du bâtiment* ».

Par ailleurs, votre commission a adopté à l’unanimité l’amendement CD123 de la présidente Mme Barbara Pompili demandant qu’« *avant le 1^{er} janvier 2021, le Gouvernement présente un rapport au Parlement sur les usages superflus ou non prioritaires de l’énergie qui pourraient faire l’objet de restrictions* », afin d’atteindre les objectifs, définis à l’article L. 100-4 du code de l’énergie, de réduction de la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012, avec un objectif intermédiaire de 20 % en 2030.

Article additionnel après l'article 1^{er}

(article L. 111-9 du code de la construction et de l'habitation)

Méthode de calcul du facteur de conversion en énergie primaire de l'électricité utilisée pour les bâtiments neufs

Introduit par la commission

Votre commission a adopté l'amendement CD138, portant article additionnel après l'article 1^{er}, présenté par Mme Marjolaine Meynier-Millefert visant à définir une « *méthode de calcul du facteur de conversion en énergie primaire de l'électricité utilisée pour les bâtiments neufs, définie de façon transparente en s'appuyant sur les éléments de la structure effective du mix électrique* ».

Le coefficient de conversion de l'électricité en énergie finale joue un rôle majeur dans le calcul de la consommation énergétique des bâtiments neufs, en lien avec la réglementation thermique 2012, et dans le diagnostic de performance énergétique (DPE), qui renseigne sur la performance énergétique des logements existants. Cet amendement définit une méthode de calcul de ce coefficient conforme au bouquet électrique français, ainsi qu'aux nouvelles règles européennes.

Article additionnel après l'article 1^{er}

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

Création d'un plafond de capacité nucléaire installée en 2030 et 2035

Introduit par la commission

Votre commission a adopté, suivant l'avis favorable de votre rapporteure pour avis, l'amendement CD128 portant article additionnel après l'article 1^{er}, présenté par la présidente Mme Barbara Pompili, visant à fixer un plafond de capacité nucléaire installée de 57,8 gigawatts en 2030 et 50,6 gigawatts en 2035.

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a plafonné à 63,2 gigawatts la capacité nucléaire installée. Cet amendement prévoit d'ajuster ce plafond en 2030 et en 2035, pour prendre en compte l'objectif de baisse à 50 % en 2035 de la part de l'électricité d'origine nucléaire.

Article additionnel après l'article 1^{er}
(article L. 311-5-7 du code de l'énergie)

Extension du plan stratégique des exploitants aux deux périodes de la programmation pluriannuelle de l'énergie

Introduit par la commission

Votre commission a adopté, suivant l'avis favorable de votre rapporteure pour avis, les amendements identiques CD126 et CD135, portant article additionnel après l'article 1^{er}, respectivement présentés par la présidente Mme Barbara Pompili et Mme Marjolaine Meynier-Millefert, visant à étendre le plan stratégique des exploitants produisant plus du tiers de la production nationale d'électricité aux deux périodes de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Ce plan stratégique ne porte actuellement que sur la première période de la PPE, ce qui ne permet pas de disposer d'une visibilité suffisante pour préparer l'accompagnement des fermetures d'installations de production d'électricité. Cet amendement vise à étendre le plan stratégique aux deux périodes de la PPE, à prendre en compte dans celui-ci non seulement les conséquences économiques et financières, mais aussi sociales de ces évolutions, à le rendre public, et à y intégrer un calendrier prévisionnel des fermetures.

Article additionnel après l'article 1^{er}

Rapport annuel du Gouvernement sur la compatibilité du projet de loi de finances avec l'objectif international de limitation du réchauffement climatique

Introduit par la commission

Votre commission a adopté, suivant l'avis favorable de votre rapporteure pour avis, l'amendement CD136 portant article additionnel après l'article 1^{er}, présenté par Mme Marjolaine Meynier-Millefert, demandant au Gouvernement de soumettre au Parlement, au plus tard le 1^{er} octobre de chaque année à compter de 2019, un rapport sur la compatibilité du projet de loi de finances avec l'objectif international de limitation du réchauffement climatique.

Cette évaluation sera établie notamment au regard des objectifs définis dans les stratégies nationales relatives au développement durable, à la biodiversité et au développement de la responsabilité sociétale et environnementale des entreprises ainsi que la stratégie bas-carbone. Au titre du projet de loi de finances pour 2020, le rapport se concentrera essentiellement sur les impacts climatiques en privilégiant, si nécessaire, l'évaluation de l'un des secteurs les plus émetteurs de gaz à effet de serre. Le Haut Conseil pour le climat, mentionné à l'article L. 132-4 du code de l'environnement, devra rendre un avis sur ce rapport, qui sera transmis par voie électronique au Parlement.

CHAPITRE II
Dispositions en faveur du climat

Article 2

(chapitre II *bis* du titre III du livre I^{er} et article L. 222-1 D du code de l'environnement, articles L. 141-4 et L. 145-1 du code de l'énergie)

Création du Haut Conseil pour le climat

Avis favorable de la commission à une adoption avec modifications

Le présent article vise à traduire au plan législatif la création du Haut Conseil pour le climat qui a été installé le 27 novembre 2018 par le Président de la République et pour lequel le décret n° 2019-439 du 14 mai 2019 relatif au Haut Conseil pour le climat est paru, précisant ses modalités d'organisation et de fonctionnement.

Ce Haut Conseil, bénéficiant d'une grande visibilité, est bâti sur un modèle ayant déjà fait ses preuves au Royaume-Uni depuis dix ans avec le *Committee on Climate Change* et, plus récemment, avec l'institution en Allemagne, en Suède, en Norvège et en Finlande de comités indépendants dédiés au climat. Le *Committee on Climate Change* a très rapidement acquis une place centrale dans les débats relatifs aux changements climatiques et aux émissions de gaz à effet de serre. Le statut législatif de cette institution, créée par le *Climate Change Act* de 2008, a largement contribué à asseoir son autorité et sa stabilité, comme l'a souligné son secrétaire général, M. Chris Stark, au cours de son audition par votre rapporteure pour avis.

Parallèlement, le comité d'experts pour la transition énergétique (CETE), est supprimé par le présent article.

Votre commission examine cet article dans le cadre d'une délégation au fond conférée par la commission des affaires économiques.

I. LE HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT A ÉTÉ INSTITUÉ

Il convient de rappeler que la Cour des comptes, dans son rapport sur le soutien aux énergies renouvelables de 2018, souligne le manque de lisibilité des instances consultatives en matière de politique énergétique.

Le tableau suivant, extrait de l'étude de l'Institut de développement durable et des relations internationales (IDDRI) sur le comité pour le changement climatique au Royaume-Uni de juillet 2018, souligne les difficultés d'identification des différents acteurs consultatifs pouvant intervenir à un titre ou à un autre dans le champ du climat et de l'énergie.

**INSTANCES CONSULTATIVES PUBLIQUES COMPÉTENTES POUR LA LOI SUR LA
TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET LA CROISSANCE VERTE, LA RÉVISION DE LA STRATÉGIE
NATIONALE BAS CARBONE ET DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DE L'ÉNERGIE**

Instance consultative	Date de création	Composition	Budget	Travaux récents de suivi sur loi TECV
Comité d'experts pour la transition énergétique (CETE)	2015	8 experts issus de la recherche	-	Avis sur les projets de SNBC (2015), et de PPE
Conseil économique, social et environnemental (CESE)	1943	233 membres issus de la société civile	38,13 M€ (2016)	Avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (2018)
Conseil national de la transition écologique (CNTE)	2013	50 membres répartis en 6 collèges : collectivités, parlementaires, syndicats salariés et employeurs, associations de protection de l'environnement, société civile	--	Avis sur les projets de SNBC (2015), et de PPE, avis sur le Plan rénovation énergétique des bâtiments (2018), suivi de la révision des scénarios de long terme (Comité d'information et d'orientation)
Accélérateur de la transition écologique (AcTE)	2018	16 personnalités qualifiées issues de la recherche et des entreprises		Séminaire de haut niveau sur la neutralité carbone (2018).
Autorité Environnementale (AE)	2009 2002	11 membres du CGEDD et 6 personnes qualifiées	N.C.	Avis sur les projets de SNBC (2015) et de PPE (2016)
Conseil supérieur de l'énergie		38 membres répartis en 7 collèges (parlementaires, Conseil d'État, ministères, collectivités territoriales, consommateurs et associations environnementales, entreprises du secteur énergétiques, personnel des industries électrique et gazière)	N.C.	Avis sur les projets de SNBC (2015) et de PPE (2016) et de nombreux décrets en lien avec l'énergie
Comité de gestion de la CSPE	2016 2016	11 membres (parlementaires, Cour des Comptes, CRE, ministère de l'Énergie, ministère de l'Économie, ministère du Budget, ministère de l'Outre-Mer, trois personnalités qualifiées)		Pas de travaux publiés à ce stade
Comité du système de distribution publique d'électricité		12 membres		Pas de travaux publiés à ce stade
Commission nationale du débat public	1995	24 membres	2 M€ (2017)	Débat public sur la PPE 2018 (mars à juin 2018)

Source : Le Comité pour le changement climatique au Royaume-Uni, *IDDRI Study*, n° 06/18 juillet 2018.

A. LES TRAVAUX DU COMITÉ D'EXPERTS POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

L'article L. 145-1 du code l'énergie, inséré par l'article 177 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), a créé le comité d'experts pour la transition énergétique (CETE). Le décret n° 2015-1222 du 2 octobre 2015 relatif au comité d'experts pour la transition énergétique a précisé ses modalités d'organisation et de fonctionnement.

Il est composé de huit membres désignés à raison de leurs compétences, pour un mandat de deux ans renouvelables.

Il est consulté dans le cadre de l'élaboration du budget carbone et de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), ainsi que de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

Il rend un avis sur le respect des budgets carbone fixés et la mise en œuvre de la stratégie bas-carbone, six mois avant l'échéance en cours.

Avant l'échéance de la première période de PPE en cours, le CETE rend un avis sur cette programmation et réalise une synthèse des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE). Il a ainsi rendu un avis sur la synthèse de ces schémas le 18 septembre 2018 (sur la base des travaux réalisés par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement – CEREMA).

Le projet de PPE est soumis au CETE pour avis, ainsi qu'au Comité national de la transition écologique (CNTE). Une fois approuvée, la PPE est présentée au Parlement par le Gouvernement.

Le dernier avis du CETE a été publié, le 24 décembre 2018, sur le premier budget carbone 2015-2018, la révision de la stratégie nationale devant intervenir avant le 1^{er} juillet 2019. Cet avis a été transmis aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de l'énergie et de l'environnement.

Les dix avis rendus par le CETE depuis sa création, sur différents documents de programmation, sont publics.

Le CETE ne dispose pas de moyens de fonctionnement propres et le secrétariat du CETE est assuré par la direction générale de l'énergie et du climat du ministère de la transition écologique et solidaire.

B. LA CRÉATION DU HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT POUR REDONNER UNE VISIBILITÉ À LA GOUVERNANCE STRATÉGIQUE

Le constat dressé est celui d'un manque de visibilité du CETE, alors même que le dépassement du premier budget carbone, qui est conséquent, impose de redonner toute sa place à la transition énergétique.

Le Haut Conseil pour le climat bénéficie d'une visibilité renforcée, du fait du portage politique important auquel a donné lieu sa création. Il est directement placé auprès du Premier ministre, et devrait ainsi être à même de représenter le caractère transversal du pilotage de la lutte contre les changements climatiques. Après son installation le 27 novembre 2018 par le Président de la République, son fonctionnement a été précisé par le décret n° 2019-439 du 14 mai 2019 relatif au Haut Conseil pour le climat. Il a vocation à exercer sa mission sur la base des compétences de ses experts et à devenir l'instance de référence sur la question des émissions de gaz à effet de serre en France, au-delà des instances spécifiques créées par les différents textes au fil du temps. Sa place particulière doit lui permettre de participer aux travaux de transformation de la société dans son ensemble.

Le Haut Conseil est présidé par Mme Corinne Le Quéré, climatologue de renom. Ses membres, dont le nombre est limité à douze, sont choisis en raison de leur expertise scientifique, technique et économique dans le domaine des sciences du climat et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il est un organisme indépendant, placé auprès du Premier ministre. Il est inspiré d'exemples étrangers d'instances indépendantes dédiées aux questions climatiques et ayant vocation à éclairer l'action des pouvoirs publics et à apporter une nouvelle dimension au débat public, tels que le *Committee on Climate Change* (CCC) au Royaume-Uni.

Ses membres, dont les domaines d'expertise sont très riches et diversifiés, sont M. Michel Colombier, directeur scientifique de l'IDDRI, Mme Marion Guillou, présidente du conseil l'institut agronomique, vétérinaire et forestier de France AGRENIUM, M. Jean-Marc Jancovici, associé fondateur de Carbone 4 (société de conseil sur la transition énergétique) et président fondateur de *The Shift Project*, les économistes M. Alain Grandjean, co-fondateur et associé de Carbone 4, Mme Céline Guivarch, économiste au Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (CIRED), et Mme Katheline Schubert, professeure d'économie, M. Benoît Leguet, directeur général d'I4CE, Mme Valérie Masson-Delmotte, paléo climatologue, co-présidente du groupe de travail n° 1 du GIEC, M. Jean-François Soussana, vice-président de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), et Mme Laurence Tubiana, qui a été l'une des principales architectes de l'Accord de Paris. La parité est respectée en application de l'article 74 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, relatif aux commissions administratives et instances consultatives ou délibératives placées auprès du Premier ministre ⁽¹⁾.

Les membres du Haut Conseil sont nommés par décret. La durée de leur mandat est de cinq ans, renouvelable une fois. Dans l'exercice de leurs missions au titre du Haut Conseil pour le climat, ses membres ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée.

(1) Le décret n° 2015-354 du 27 mars 2015 précise ces dispositions.

Les missions de cette instance vont au-delà de celles dévolues au CETE, en ce qu'elle est en charge de rendre un rapport annuel sur « *le respect de la trajectoire de baisse des émissions de gaz à effet de serre, eu égard aux budgets carbone définis en application de l'article L. 222-1 A du code de l'environnement* », « *la mise en œuvre et l'efficacité des politiques et mesures décidées par l'État et les collectivités locales pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, développer les puits de carbone, réduire l'empreinte carbone et développer l'adaptation au changement climatique, y compris les dispositions budgétaires et fiscales* » et sur « *l'impact socio-économique et environnemental, y compris pour la biodiversité, de ces différentes politiques publiques* ».

Il convient de souligner l'intérêt de la mention des questions relatives à la biodiversité, qui doivent bien être considérées comme étant intrinsèquement liées aux questions climatiques.

Le Haut Conseil a la faculté de s'autosaisir dans un champ incluant les questions sectorielles relatives au financement des mesures de mise en œuvre de la stratégie nationale bas-carbone ou relatives à la mise en œuvre territoriale des politiques climatiques. Le Haut Conseil pour le climat peut également être saisi sur ces questions par le Gouvernement, le Président de l'Assemblée nationale ou le Président du Sénat (nouvel article D. 132-4 du code de l'environnement).

Le Haut Conseil aura donc un rôle proactif. Il aura un lien particulier avec le Parlement. Il adressera son rapport annuel à l'Assemblée nationale et au Sénat, ainsi qu'au Conseil économique, social et environnemental, et le Gouvernement apportera une réponse à ce rapport devant le Parlement. Ainsi, le Gouvernement répondra à ses analyses tous les ans, cette séquence étant à même de rythmer les débats, en complément de la discussion du projet de loi de finances qui constitue un moment clé de l'élaboration des politiques de transition écologique.

Le décret n° 2019-449 du 15 mai 2019 relatif au conseil de défense écologique, qui définit les orientations en matière de transition écologique, et notamment de lutte contre le changement climatique, de préservation de la biodiversité et de protection des milieux et ressources naturels, prévoit que le Haut Conseil sera entendu chaque année par le conseil de défense écologique après la remise de son rapport annuel.

L'avis du Haut Conseil avis rendu, un an avant l'échéance de la période en cours, sur le respect des budgets carbone et sur la mise en œuvre de la stratégie bas-carbone sera également transmis aux commissions permanentes chargées de l'énergie et de l'environnement de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Son règlement intérieur est en cours d'élaboration ; le Haut Conseil devrait fonctionner sur la base du consensus en creusant très précisément les points de débat, afin de donner le plus de force possible à ses recommandations et analyses, étant entendu qu'il ne devra pas s'agir du plus petit dénominateur commun et qu'il

n'a pas été décidé de quelle manière les différentes réflexions pourraient être présentées.

Il convient de souligner que le *Committee on Climate Change* publie ses travaux sur la base du consensus, qu'il approfondit très précisément les points de désaccord et que les travaux du *Committee* sont soutenus par l'ensemble de ses membres.

Le Haut Conseil pour le climat, organisme indépendant, est hébergé par France Stratégie qui met à sa disposition un appui administratif, informatique et de communication. La spécificité de cette nouvelle instance relève à la fois de sa création et de son indépendance. Il conviendra de s'assurer qu'il bénéficie réellement de toutes les garanties d'une indépendance complète, notamment matérielle. Votre rapporteure pour avis note que la perception de son indépendance sera cruciale pour l'écho qui sera donné à ses travaux.

Le Haut Conseil dispose d'un budget propre et son président décide de l'emploi des crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Il dispose en particulier d'un secrétariat qui assure, sous l'autorité de son président, le suivi et l'organisation de ses travaux. Ce budget propre serait fixé entre 500 000 euros et 2 millions d'euros selon l'étude d'impact et à 1,2 million d'euros selon les informations disponibles sur le site de France stratégie. Il sera inscrit sur le programme 129 du budget général (direction de l'action du Gouvernement).

Votre rapporteure pour avis, suite à l'audition du Haut Conseil, estime que ces moyens, s'ils devaient demeurer au niveau arbitré de 1,2 million d'euros, pourraient trouver rapidement leurs limites. Elle rappelle l'enjeu que constituera la capacité budgétaire de l'organisme. Elle alerte en particulier sur le fait que l'adaptation aux changements climatiques est, au Royaume-Uni, du ressort d'un sous-comité propre.

Pour la réalisation de ses missions, le Haut Conseil peut également solliciter l'appui des services de l'administration compétents en matière de climat, avec leur accord. Il peut enfin passer commande de travaux ou études à des experts ou des organismes extérieurs à l'administration.

Les membres peuvent percevoir une indemnité pour leur engagement dont le montant est arrêté par le Premier ministre. Ils bénéficient de défraiements, le cas échéant.

À titre de comparaison, on peut relever que le CCC au Royaume-Uni dispose d'un budget 4 millions d'euros, comprend 14 experts et un secrétariat de 40 personnes, ce qui laisse à penser qu'il conviendra que le Parlement veille à reconsidérer à la hausse le budget initial du Haut Conseil pour le climat dès la prochaine loi de finances, au regard de l'importance de ses missions et de leur évolution souhaitée.

II. LES ÉVOLUTIONS DEVANT PRENDRE PLACE DANS LE CADRE LÉGISLATIF

Au niveau législatif, le Haut Conseil pour le climat, organisme indépendant, serait défini à l'article L. 132-4 nouveau, au sein du nouveau chapitre II *bis* du titre III du livre I^{er} du code de l'environnement. Les dispositions législatives ne couvriraient que celles relatives aux déclarations d'intérêt et à la substitution au CETE, qui avait lui-même été créé par la loi, conformément à l'avis rendu par le Conseil d'État sur le présent projet de loi. Ainsi, mis à part le suivi de la stratégie bas carbone et des budgets carbone, qui figure dans la loi et y demeure, et les dispositions relatives aux déclarations d'intérêts des membres, le reste des dispositions relatives aux compétences du Haut Conseil pour le climat figure dans le volet réglementaire du code de l'environnement.

Il serait rappelé qu'il est placé auprès du Premier ministre, par le nouvel article L. 132-4.

Les membres du Haut Conseil pour le climat adresseraient, comme ceux du comité d'expert pour la transition énergétique, à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration d'intérêts, telle qu'elle est définie au III de l'article 4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. La déclaration d'intérêts porte sur les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées au cours des cinq dernières années, les activités de consultant, les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société, les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de la nomination, les activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin, les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts, et les fonctions et mandats électifs.

Les incompatibilités qui sont prévues pour les membres du CETE ne seraient pas reprises (en application des dispositions de l'article L. 145-1 du code de l'énergie, les fonctions de membre du comité d'experts sont incompatibles avec toute fonction d'agent public exerçant une responsabilité de contrôle ou de décision dans le secteur de l'énergie et avec la détention, directe ou indirecte, d'intérêts dans une entreprise du secteur de l'énergie). Il a été estimé qu'une interprétation très stricte de telles dispositions, si elles devaient être reprises pour le Haut Conseil pour le climat, risquerait de ne pas permettre d'ouvrir sa composition autant que cela était souhaité. Le choix a donc été fait de ne pas reprendre cette disposition.

Le Haut Conseil se substituerait au CETE : il émettrait l'avis sur le respect des budgets carbone qui serait rendu, non pas six mois avant l'échéance de la publication du budget carbone suivant, mais un an avant, pour permettre d'ajuster au mieux la trajectoire à suivre ; les projets de budget carbone et de stratégie bas-carbone, ainsi que le rapport rendu par le Gouvernement quatre mois avant

l'échéance de la publication du budget carbone, lui seraient soumis pour avis ainsi qu'au Conseil national pour la transition écologique (article L. 222-1 D du code de l'environnement).

Toutefois, s'agissant de la PPE, votre rapporteure pour avis regrette qu'il ne soit plus prévu d'avis spécifique sur la programmation en cours, ni de synthèse des SRCEA, ni de soumettre pour avis le projet de PPE au Haut Conseil (II du présent article). Le projet de PPE demeurerait soumis pour avis au CNTE ⁽¹⁾.

Votre rapporteure pour avis souligne le risque que les préoccupations en matière d'énergie ne se trouvent trop diluées au sein de l'ensemble des questions climatiques, même s'il est acquis que le Haut Conseil doit s'intéresser à toutes les politiques sectorielles consommatrices d'énergie, au titre de sa compétence générale. Il sera centré sur le climat et par conséquent sur la SNBC, mais la PPE en constitue une déclinaison.

Il convient également de relever que les questions régionales ne feront plus l'objet d'un rapport spécifique, ce qui peut poser question, au regard du rôle central des collectivités territoriales, au premier rang desquelles les régions, dans la lutte contre les changements climatiques, l'adaptation et la transition.

Interrogées à ce sujet au cours de leur audition par votre rapporteure pour avis, Mmes Corinne Le Quéré et Laurence Tubiana ont rappelé que les aspects territoriaux sont un point critique en termes de suivi. Un meilleur rapportage des efforts menés au plan local, par la mise en œuvre d'indicateurs de suivi communs, serait probablement pertinent. Il n'appartiendrait en tout état de cause pas au Haut Conseil d'évaluer, région par région, les résultats des politiques menées. Il a également été relevé que le *Committee on Climate Change* présente un point faible en ce que son approche est essentiellement nationale au Royaume-Uni (l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord étant toutefois traitées de façon différenciée).

Il sera également intéressant de connaître l'analyse du Haut Conseil sur les lacunes des évaluations quantitatives des politiques publiques (rénovation thermique des logements par exemple) et le manque d'indicateurs des changements sociétaux à l'œuvre.

Le premier rapport du Haut Conseil est attendu pour le 25 juin 2019.

Le Conseil national de la transition écologique (CNTE) est maintenu. Composé de 50 membres répartis en différents collèges, il constitue une instance de dialogue sur la transition écologique. Il est consulté sur les projets de loi concernant, à titre principal, l'environnement ou l'énergie et sur les stratégies nationales relatives au développement durable, à la biodiversité et au développement de la responsabilité sociétale et environnementale des entreprises ainsi que la stratégie bas-carbone. Il convient par ailleurs de rappeler que la

(1) Une fois approuvée, la PPE est présentée au Parlement par le Gouvernement.

révision constitutionnelle engagée transformerait le Conseil économique, social et environnemental en Chambre de la société civile, avec des missions enrichies.

Le CNTE a émis des réserves dans son avis du 21 février 2019, portant sur le fait que les rapports du Haut Conseil ne lui seraient pas transmis, sur le manque de transparence concernant les rémunérations des membres du Haut Conseil et sur le fait que ce dernier ne puisse pas s'autosaisir sur tout projet de loi relatif au climat. S'agissant de la rémunération des membres, l'étude d'impact précise bien qu'une indemnité de 1 000 euros par jour pourrait être allouée sur demande et que douze jours de travail annuels étaient planifiés.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteure pour avis estime qu'un certain nombre de dispositions dont il est prévu, dans le projet de loi, qu'elles figurent dans un décret, ont vocation à être placées dans la loi. Elle souhaite également que les réponses et l'écho institutionnel donnés aux travaux du Haut Conseil soient précisément décrits dans la loi. Elle souhaite tout particulièrement renforcer les liens entre le Parlement et le Haut Conseil.

Votre commission a adopté plusieurs amendements présentés par votre rapporteure pour avis, ayant recueilli un avis de sagesse de la part de la ministre pour les trois premiers et un avis favorable pour les trois derniers :

– l'amendement CD103 visant à reprendre plusieurs dispositions centrales du décret n° 2019-439 du 14 mai 2019 relatif au Haut Conseil pour le climat et précisant que, outre son président, le Haut Conseil pour le climat « *comprend au plus douze membres choisis en raison de leur expertise scientifique, technique et économique dans le domaine des sciences du climat et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre* ». Ces membres sont nommés par décret. La durée du mandat des membres est de cinq ans, renouvelable une fois. Il est également prévu que, « *dans l'exercice de leurs missions au sein du Haut Conseil pour le climat, les membres du Haut Conseil pour le climat ne peuvent solliciter ni recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée.* »

Par rapport au texte du décret, votre rapporteure pour avis a souhaité ajouter que « *la personne devant exercer la présidence du Haut Conseil pour le climat est auditionnée par les commissions permanentes chargées de l'environnement de l'Assemblée nationale et du Sénat avant sa nomination.* » Cette audition constituera un moment important dans les échanges réguliers qui doivent avoir lieu entre le Parlement et le Haut Conseil pour le climat ;

– l'amendement CD102 visant à reprendre les dispositions du décret du 14 mai 2019 précité définissant le contenu du rapport annuel présenté par le Haut Conseil. Ces éléments doivent en effet figurer au rang des dispositions législatives. Par rapport au texte du décret, votre rapporteure pour avis a souhaité,

s’inspirant des dispositions régissant le *Committee on climate change* au Royaume-Uni, ajouter que le Haut Conseil, dans ce rapport, émet des recommandations (texte du décret) et des propositions. Ces dernières visent à améliorer l’action de la France (texte du décret) mais également à améliorer « *les contributions des différents secteurs d’activité économique au respect des budgets carbone ainsi que la régulation des émissions de gaz à effet de serre liées aux transports aéronautique et maritime internationaux* ». L’analyse du Haut Conseil sera en effet centrale sur les questions sectorielles. Il est important que le Haut Conseil puisse également traiter des émissions liées aux transports aéronautiques et maritimes internationaux, ces deux domaines relevant, pour ce qui touche à leur régulation, de l’Organisation maritime internationale et de l’Organisation de l’aviation civile internationale, mais ne pouvant demeurer plus longtemps à l’écart du traitement des enjeux climatiques au niveau national.

Par ailleurs, l’amendement adopté prévoit qu’« *à l’occasion de la transmission de ce rapport, le président du Haut Conseil pour le climat est auditionné par les commissions permanentes de l’Assemblée nationale et du Sénat chargées de l’environnement et de l’énergie* ». Il s’agit ici d’assurer un temps d’échange annuel institutionnalisé entre le Parlement et le Haut Conseil ;

– l’amendement CD107 rectifié visant à reprendre les dispositions relatives à la saisine du Haut Conseil figurant dans le décret précité⁽¹⁾ en ne les limitant pas aux questions de financement des mesures de mise en œuvre de la SNBC ou aux questions de mise en œuvre territoriale, et en permettant en outre une saisine sur un projet ou une proposition de loi ;

– deux amendements rédactionnels CD104 et CD105 et un amendement de coordination CD106.

Article additionnel après l’article 2

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

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

Introduit par la commission

Votre commission a adopté, suivant l’avis favorable de la ministre et de votre rapporteure pour avis, l’amendement CD144 portant article additionnel après l’article 2, présenté par Mme Marjolaine Meynier-Millefert, visant à inscrire dans le code général des collectivités territoriales que les schémas régionaux d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires

(1) « *Le Haut Conseil pour le climat peut être saisi par le Gouvernement, le président de l’Assemblée nationale, le président du Sénat ou à sa propre initiative, pour rendre un rapport sur des questions sectorielles, relatives au financement des mesures de mise en œuvre de la stratégie nationale bas-carbone ou à la mise en œuvre territoriale des politiques climatiques.* »

(SRADDET) prennent en compte, dans la définition des objectifs énergétiques et environnementaux, les avis du Haut Conseil pour le climat.

Cette insertion permettra une meilleure articulation des politiques publiques, qui devront prendre en compte les analyses du Haut Conseil dans la stratégie bas-carbone et les budgets carbone élaborés au niveau national, ainsi que dans les SRADDET en cours d'adoption (lesquels doivent tenir compte des objectifs de la stratégie bas-carbone).

Article 3

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

Limitation des émissions liées à la production d'électricité

Avis favorable de la commission à une adoption avec modifications

Cet article vise à limiter les émissions de gaz à effet de serre liées à la production d'électricité en autorisant l'autorité administrative à fixer un plafond annuel d'émission. Ce dernier conduirait à la fermeture, en 2022, des quatre dernières centrales au charbon françaises. Par ailleurs, l'article 3 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures d'accompagnement des salariés des entreprises exploitant ces installations ainsi que de leurs sous-traitants.

I. LE DROIT EXISTANT

Conformément à l'article L. 311-1 du code de l'énergie, « *l'exploitation de toute nouvelle installation de production d'électricité est subordonnée à l'obtention d'une autorisation administrative* ». L'article L. 311-5-3 de ce même code précise que cette dernière peut être limitée à un nombre annuel maximum d'heures de fonctionnement, pour respecter les valeurs limites d'émissions de gaz à effet de serre fixées par voie réglementaire.

L'article 3 du projet de loi étend cette possibilité de limitation de durée de fonctionnement aux installations existantes.

II. LES ÉVOLUTIONS ENVISAGÉES

D'une part, l'article 3 modifie l'article L. 311-5-3 du code de l'énergie pour permettre à l'autorité administrative de fixer « *un plafond d'émissions applicable, à compter du 1^{er} janvier 2022, aux installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles situées en métropole continentale et émettant plus de 0,550 tonne d'équivalents dioxyde de carbone par mégawattheure* ».

D'autre part, il habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance « *toute mesure relevant du domaine de la loi permettant la mise en place d'un accompagnement spécifique* » pour les salariés des entreprises exploitant les installations susceptibles de fermer affectées à celles-ci et les sous-traitants de celles-ci.

A. LA VALIDITÉ JURIDIQUE DU DISPOSITIF

Dans son avis sur le projet de loi en date du 25 avril 2019, le Conseil d'État note que l'extension du principe de plafonnement des émissions à des centrales régulièrement autorisées aura pour effet de porter atteinte à des situations légalement acquises, mais que « *cette atteinte trouve sa justification dans un motif d'intérêt général* », la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

De ce fait, il estime que ce dispositif est juridiquement valide, en soulignant qu'il « *appartiendra au Gouvernement de s'assurer que l'arrêt des centrales à charbon au 1^{er} janvier 2022 ne soit pas de nature à compromettre, à cette date, la sécurité d'approvisionnement* » et que celle-ci est subordonnée à l'existence d'un délai suffisant entre l'adoption du texte et sa date d'entrée en vigueur, « *pour garantir la sécurité juridique des exploitants* ».

Ce délai doit « *tenir compte des mesures techniques préparatoires à l'arrêt des centrales et, surtout, du temps nécessaire à la prise de mesures de toute nature concernant les personnels des centrales qui se trouveront privés de leur emploi* ».

Plusieurs des interlocuteurs auditionnés, aussi bien syndicats qu'industriels, ont souligné que le délai de fermeture des centrales leur apparaissait insuffisant pour envisager une conversion industrielle, ce type de projets nécessitant en général plus de cinq ans. Néanmoins, la fermeture des centrales à charbon est annoncée depuis 2016, avec une échéance à 2023.

B. LES CONSÉQUENCES SUR LES INSTALLATIONS INDUSTRIELLES

Le seuil de 550 gCO₂equ/kWh visé par l'article 3 est dépassé par toutes les centrales à flamme du parc français alimentées au charbon, au fioul ou au gaz, à l'exception des onze centrales à cycle combiné gaz (appelées CCGT pour *Combined Cycle Gas Turbine*), dont le facteur d'émission est de l'ordre de 350 gCO₂equ/kWh.

Le plafond annuel d'émissions de gaz à effet de serre envisagé par le Gouvernement à partir du 1^{er} janvier 2022, de 0,7 kilotonne de CO₂ équivalent émis par mégawatt de puissance installée, conduirait à la fermeture des quatre dernières centrales à charbon françaises, d'une puissance cumulée d'environ 3 gigawatts, équivalente à celle de trois réacteurs nucléaires.

Deux de ces centrales appartiennent à la société Uniper France :

– Émile Huchet, à Saint-Avold–Carling, dans le département de la Moselle, dotée d'une tranche de 600 mégawatts au charbon et de deux tranches cycle combiné au gaz naturel de 860 mégawatts cumulés ;

– Provence, à Meyreuil, proche de Gardanne, dans le département des Bouches-du-Rhône, avec quatre tranches au charbon et une tranche convertie à la biomasse, pour une puissance cumulée de 595 mégawatts.

La société EDF est propriétaire des deux autres centrales :

– Cordemais, en Loire-Atlantique, constituée de deux tranches au charbon, d'une puissance cumulée de 1 200 mégawatts ;

– Le Havre, en Seine-Maritime, comportant trois tranches au charbon, d'une capacité totale de 600 mégawatts.

Ces deux dernières ne comportant que des tranches au charbon pourraient être, à terme, complètement fermées, alors que les deux centrales d'Uniper France pourraient continuer à fonctionner en partie, avec de la biomasse ou du gaz.

D'après le bilan 2017 du gestionnaire de réseau de transport RTE, ces quatre centrales au charbon, utilisées principalement pour faire face aux pointes de consommation d'électricité en hiver, ont produit 1,8 % de l'électricité française, en générant 35 % des émissions du secteur. Ce dernier pourcentage doit toutefois être remis en perspective, la production d'électricité représentant environ 8 % des émissions des différentes activités en 2017.

C. LA QUESTION DE LA GESTION DE LA POINTE DE CONSOMMATION

Compte tenu de la nécessité de disposer de capacités de production ou d'importation d'électricité suffisantes pour faire face aux pointes de consommation, lors de son audition, le directeur général de l'énergie et du climat a indiqué que la possibilité de fermer en 2022 les dernières centrales à charbon est soumise à la réalisation, à cette date, de trois conditions : la mise en service de l'EPR de Flamanville, celle de la centrale à gaz de Landivisiau, (l'Ouest disposant à ce jour de capacités de production limitées), et le renforcement, via le tunnel sous la Manche, des interconnexions avec le Royaume-Uni.

La réalisation d'ici 2022 de l'ensemble de ces conditions n'est à ce jour par acquise. Par exemple, les contrôles effectués fin 2018 par l'Autorité de sûreté nucléaire sur l'EPR de Flamanville ont mis à jour des défauts affectant les soudures réalisées sur le circuit secondaire principal du réacteur. Si ces soudures, pour certaines difficilement accessibles, doivent être refaites, ce qui correspond à ce jour à l'hypothèse la plus probable, cela pourrait retarder significativement la mise en service de ce nouveau réacteur nucléaire.

Néanmoins, comme l'a indiqué le directeur général de l'énergie et du climat lors de son audition, un retard éventuel pourrait tout au plus conduire à prolonger, le temps nécessaire, le fonctionnement de la centrale de Cordemais, afin d'éviter un déséquilibre régional, pour un nombre limité d'heures de fonctionnement par an.

Une autre option consisterait à mettre en œuvre le projet Ecocombust, proposé par EDF, de conversion à la biomasse. Celui-ci vise à produire sur site un combustible sous forme de pellets de biomasse densifiée, à partir de déchets verts et de bois déclassé provenant d'un rayon de 150 kilomètres autour de la centrale. Toutefois, les précédentes conversions de ce type se sont heurtées à des difficultés techniques et d'approvisionnement. Surtout, la programmation pluriannuelle de l'énergie exclut de nouvelles installations de production d'électricité à partir de biomasse, celle-ci étant orientée en priorité vers d'autres usages, tels que la chaleur, permettant de meilleurs rendements.

D. LA GESTION DES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DE LA FERMETURE DES CENTRALES AU CHARBON

Votre rapporteure pour avis s'est tout particulièrement inquiétée des conséquences sociales et économiques des différentes fermetures d'installations envisagées.

Leurs impacts pourraient s'avérer, suivant les cas, plus ou moins marqués pour les salariés et les territoires concernés.

Ainsi, compte tenu de la taille du groupe EDF, les salariés des centrales de Cordemais et du Havre devraient être reclassés en son sein, éventuellement au prix d'une relocalisation. Mais le territoire lui-même sera d'autant plus durement touché que la fermeture de ces centrales devrait être complète.

A contrario, la possibilité d'une poursuite de l'activité, même réduite, dans les deux centrales Émile Huchet et Provence appartenant à Uniper France pourrait limiter l'impact sur les territoires, mais le reclassement des salariés s'effectuera plus difficilement au sein de l'entreprise, compte tenu de sa taille.

S'agissant du soutien aux territoires affectés par ces fermetures complètes ou partielles de centrales électrique, votre rapporteure pour avis regrette qu'il ne soit pas explicité à l'article 3. De même, les dispositions en faveur des salariés mériteraient d'être précisées. Par exemple, leur restriction aux seuls salariés affectés à l'exploitation des installations ne semble pas justifiée, d'autres risquant de subir les conséquences de ces fermetures. De même, la priorité donnée au maintien dans le bassin d'emploi mériterait d'être mentionnée.

Néanmoins, comme l'a indiqué lors de son audition M. David Coste, délégué interministériel à l'avenir des territoires de Fessenheim et des centrales à charbon, le Gouvernement a bien tiré les conséquences de sa responsabilité vis-à-vis des salariés et des territoires affectés par la fermeture de ces installations.

La démarche adoptée pour les quatre territoires concernés par la fermeture des centrales à charbon tire les enseignements de celle mise en œuvre à Fessenheim, dans le cadre d'un « contrat de transition écologique ». L'État étant à l'origine de la fermeture des centrales, il sera pertinent qu'au-delà des CTE, des projets de territoires puissent être co-construits pour envisager des reconversions économiques locales. L'intervention de l'État ne se limite plus à prévoir un fond dédié, même si celui-ci devra être prévu dans le cadre de la prochaine loi de finances. Elle consiste à accompagner les projets proposés par les parties prenantes au sein des territoires, afin de recréer de nouvelles activités économiques, notamment *via* les projets de territoire.

S'agissant des salariés qui ne pourront être reclassés au sein de leur entreprise, ainsi que l'a rappelé M. Hervé Leost, sous-directeur mutations économiques et sécurisation de l'emploi au sein du ministère du travail, ils bénéficieront d'un bilan de compétence suivi d'une aide à la recherche d'emploi. Pour les plus âgés, un décret prévoit déjà la possibilité, pour les salariés bénéficiant du statut des industries électriques et gazières (IEG), d'une prise en compte des périodes de chômage pour compléter les droits à la retraite.

La question de la reconversion au sein des bassins de vie reste un enjeu à construire dès aujourd'hui.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a adopté l'amendement CD159, présenté par votre rapporteure pour avis, qui précise que les mesures d'accompagnement du reclassement des salariés, suite aux fermetures des centrales à énergies fossiles fortement émettrices de CO₂, cibleront en priorité le bassin d'emploi concerné, afin de donner de meilleures garanties aux salariés et aux territoires.

Article additionnel après l'article 3

Soutien, à titre expérimental, au déploiement de technologies propres dans les zones couvertes par un plan de protection de l'atmosphère

Introduit par la commission

Votre commission a adopté l'amendement CD54 présenté par M. Martial Saddier, portant article additionnel après l'article 3, visant à soutenir « *à titre expérimental, dans les zones géographiques couvertes par un plan de protection de l'atmosphère, toutes les initiatives visant au déploiement des énergies*

renouvelables et toutes les initiatives en lien avec les technologies limitant les émissions de gaz à effet de serre ou la pollution atmosphérique ».

Un plan de protection de l'atmosphère définit, pour un territoire donné, des objectifs à atteindre, ainsi que des mesures réglementaires ou portées par les acteurs locaux visant à respecter les valeurs limites fixées par l'Union européenne. Ce document est obligatoire pour les agglomérations de plus de 250 000 habitants et les zones où les valeurs limites de qualité de l'air sont dépassées ou risquent de l'être.

Article additionnel après l'article 3

(article L. 111-10-4 du code de la construction et de l'habitation)

Incitation à la rénovation énergétique des logements mal isolés lors d'une mutation

Introduit par la commission

Votre commission a adopté, suivant l'avis favorable de votre rapporteur pour avis, l'amendement CD152 portant article additionnel après l'article 3, présenté par Mme Marjolaine Meynier-Millefert, prévoyant la mise sous séquestre d'une part du produit de la vente de tout « *bien immobilier dont le niveau de performance énergétique correspond à une consommation supérieure à 330 kilowattheures d'énergie primaire par an et par mètre carré* ».

La part mise sous séquestre « *correspond au coût des travaux nécessaires pour atteindre un niveau de performance énergétique correspondant à une consommation inférieure à 331 kilowattheures d'énergie primaire par an et par mètre carré* » et « *ne peut excéder 5 % du produit total de la vente. Cette somme est débloquée au profit de l'acquéreur ou d'une entreprise choisie par lui pour mener lesdits travaux* ».

Cette incitation à la rénovation énergétique à l'occasion d'une mutation cible les logements qualifiés de « passoires thermiques », correspondant aux classes F et G du diagnostic de performance énergétique (DPE), dont le nombre s'élève de 7 à 8 millions dans le parc immobilier français. Le secteur du bâtiment représente 45 % de la consommation énergétique française.

Article additionnel après l'article 3

(article 6 de la 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)

Ajout d'un plafond de consommation énergétique aux critères définissant un logement décent

Introduit par la commission

Votre commission a adopté l'amendement CD164 portant article additionnel après l'article 3, présenté par votre rapporteure pour avis, qui vise à intégrer aux critères de définition d'un logement décent un plafond de consommation d'énergie primaire par mètre carré et par an.

La mise en location d'un logement situé dans une zone d'habitat dégradé pouvant être soumise à l'obtention d'une autorisation préalable ou au dépôt d'une déclaration de conformité, ce critère supplémentaire peut inciter le propriétaire à améliorer l'isolation du logement avant de le louer.

Pour les logements loués, ce plafond permet de renforcer l'arsenal juridique au profit du locataire, qui peut saisir le juge pour contraindre le bailleur à réaliser les travaux nécessaires, à réduire le loyer ou à lui verser des dommages et intérêts.

Article additionnel après l'article 3

(article 5 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte)

Interdiction de location des passoires énergétiques

Introduit par la commission

Votre commission a adopté, suivant l'avis favorable de votre rapporteure pour avis, les amendements identiques CD121 et CD151 portant article additionnel après l'article 3, respectivement présentés par la présidente Mme Barbara Pompili et Mme Marjolaine Meynier-Millefert, ainsi que le sous-amendement CD165 de votre rapporteure pour avis et de M. Matthieu Orphelin, visant à interdire, à partir de 2025 en zones tendues et de 2028 dans le reste de la France, la conclusion d'un nouveau bail de location pour les logements privés résidentiels dont la consommation en énergie primaire est supérieure à 330 kilowattheures par mètre carré et par an.

Cette disposition permet de prendre en compte la situation parfois difficile des locataires de logements des classes F et G du diagnostic de performance énergétique (DPE), qui doivent s'acquitter de factures énergétiques lourdes, alors qu'ils ne disposent en général que de peu de possibilités d'action pour réduire celles-ci, sauf à renoncer à se chauffer correctement.

Le sous-amendement présenté par votre rapporteure pour avis indique que le décret précisant les modalités d'application devra notamment prévoir « *les dispositifs financiers mis en place pour accompagner, sous conditions de ressources, les propriétaires non-occupants* ». En effet, certains bailleurs modestes ne disposent pas de ressources suffisantes pour assumer la rénovation d'un logement mis en location, qui peut par ailleurs constituer une part significative de leur revenu.

Article additionnel après l'article 3

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

Accès de l'Agence nationale de l'habitat aux données du diagnostic de performance énergétique et des caisses d'allocations familiales

Introduit par la commission

Votre commission a adopté, suivant l'avis favorable de votre rapporteure pour avis, l'amendement CD139 portant article additionnel après l'article 3, présenté par Mme Marjolaine Meynier-Millefert, visant à donner à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) une possibilité d'accès aux données du diagnostic de performance énergétique et des caisses d'allocations familiales.

La possibilité de prendre en compte ces informations permettra à l'ANAH de cibler les ménages à revenus modestes disposant d'un logement de faible performance énergétique, afin de leur proposer en priorité des aides permettant d'améliorer celle-ci, donc de réduire leur facture énergétique.

Article additionnel après l'article 3

(article L. 121-46 du code de l'énergie)

Prévention de la concurrence entre réseaux de chaleur et de gaz

Introduit par la commission

Votre commission a adopté l'amendement CD156, présenté par votre rapporteure pour avis, portant article additionnel après l'article 3, visant à mettre fin à la concurrence entre réseaux de chaleur et de gaz.

À cette fin, il ajoute à l'objectif relatif à « *l'amélioration de la desserte en gaz naturel du territoire* » défini au 9° du II de l'article L. 121-46 du code de l'énergie, la condition que « *celle-ci ne concurrence pas le développement de la chaleur renouvelable* ».

En effet, dans le cadre de leur contrat avec l'État, les gestionnaires de réseau de distribution de gaz sont incités à améliorer la desserte en gaz naturel du territoire, donc à raccorder de nouveaux utilisateurs. L'expérience conduit à constater que les futurs abonnés d'un nouveau réseau de chaleur reçoivent souvent

des offres avantageuses d'installation d'un chauffage au gaz. Ces démarches peuvent perturber l'équilibre économique des futurs réseaux de chaleur, alors même que ceux-ci utilisent plus de 50 % d'énergies renouvelables et sont soutenus financièrement par l'État, via le Fonds chaleur piloté par l'ADEME.

CHAPITRE III

Mesures de simplification relatives à l'évaluation environnementale

Suivant l'avis favorable de la ministre et de votre rapporteure pour avis, votre commission a adopté l'amendement CD113 présenté par Mme Laure de La Raudière tendant à supprimer les mots « *de simplification* » au titre du présent chapitre III, afin de le mettre en cohérence avec les dispositions du chapitre.

Article 4

(articles L. 122-1 et L. 122-3-4 du code de l'environnement)

Définition de l'autorité chargée de l'examen au cas par cas dans le cadre de l'évaluation environnementale

Avis favorable de la commission à une adoption sans modification
--

L'objet de l'évaluation environnementale est de décrire et d'apprécier les incidences notables directes et indirectes d'un projet sur la population, la santé humaine, la biodiversité, les terres, le sol, l'eau, l'air, le climat, les biens matériels, le patrimoine culturel, le paysage, et les interactions entre tous ces facteurs.

Elle relève d'une démarche d'information des autorités et du public sur les effets sur l'environnement et la santé d'un projet ou d'un plan ou programme, en amont de sa réalisation, afin notamment de pouvoir traiter les éventuelles difficultés soulevées et de limiter ensuite les risques de contentieux. Elle est fondamentale pour décliner concrètement le triptyque « éviter, réduire, compenser » les atteintes à l'environnement. Elle se définit comme un « *processus constitué de l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, dénommé ci-après « étude d'impact », de la réalisation des consultations prévues [...], ainsi que de l'examen, par l'autorité compétente pour autoriser le projet, de l'ensemble des informations présentées dans l'étude d'impact et reçues dans le cadre des consultations effectuées et du maître d'ouvrage* » (article L. 121-1 du code de l'environnement).

Son cadre juridique découle en particulier de deux directives européennes : la directive n° 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et la directive n° 2014/52/UE du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

L'évaluation environnementale a été récemment réformée par l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016. Cette ordonnance a été ratifiée par la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018 ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

L'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 modifie et complète la section du code de l'environnement relative aux « études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagement » ainsi que la section relative à l'« évaluation de certains plans et documents ayant une incidence notable sur l'environnement ».

L'article L. 122-1 du code de l'environnement dispose que tous les projets *« qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas effectué par l'autorité environnementale. Pour la fixation de ces critères et seuils et pour la détermination des projets relevant d'un examen au cas par cas, il est tenu compte des données mentionnées à l'annexe III de la directive »* du 13 décembre 2011 modifiée en 2014.

Un décret en Conseil d'État définit la nomenclature des projets, par catégorie de projets, donnant lieu systématiquement à une étude d'impact ou ne donnant lieu à une étude d'impact qu'à l'issue d'un examen au cas par cas (tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, modifié récemment par le décret du 11 août 2016 ⁽¹⁾ puis celui du 25 avril 2017 ⁽²⁾).

Le présent article vise à **redéfinir l'autorité chargée de l'examen au cas par cas, suite à une jurisprudence du Conseil d'État** du 6 décembre 2017. Votre commission examine cet article dans le cadre d'une délégation au fond conférée par la commission des affaires économiques.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article R. 122-6 du code de l'environnement définit l'autorité environnementale compétente pour chaque type de projet (demandes d'examen au cas par cas et évaluations environnementales systématiques). Elle peut être :

(1) Décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

(2) Décret n° 2017-626 du 25 avril 2017 relatif aux procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et modifiant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale de certains projets, plans et programmes.

– le ministre chargé de l’environnement, sur proposition du Commissariat général au développement durable (CGDD), notamment lorsque le projet donne lieu à une autorisation par décret, par un autre ministre ou par une autorité administrative indépendante ;

– la formation d’autorité environnementale du Conseil général de l’environnement et du développement durable (CGEDD), autorité indépendante instituée il y a dix ans, compétente notamment pour les projets qui donnent lieu à une décision du ministre chargé de l’environnement ou sont réalisés sous maîtrise d’ouvrage du ministère chargé de l’environnement ou d’un organisme placé sous sa tutelle ;

– les missions régionales d’autorité environnementale du CGEDD (MRAe, au nombre de 19) instituées il y a trois ans, pour les projets qui ont fait l’objet d’une saisine obligatoire de la Commission nationale du débat public, sans relever de la formation d’autorité environnementale du CGEDD, et qui doivent être réalisés sur le territoire de la région concernée. Les MRAe disposent d’une autonomie fonctionnelle ;

– dans tous les autres cas, les préfets de région.

Il ressort de ces dispositions que le préfet de région, s’il est compétent pour autoriser un projet, lorsqu’il agit en sa qualité de préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région, ou dans les cas où il est en charge de l’élaboration ou de la conduite d’un projet au niveau local, peut en outre exercer la compétence consultative en matière environnementale.

Suite à des recours exercés par France nature environnement, le Conseil d’État, dans un arrêt rendu le 6 décembre 2017 (n° 400559), puis dans un arrêt rendu le 28 décembre 2017 (n° 407601) a annulé certaines des dispositions de l’article 1^{er} du décret du 28 avril 2016 car celles-ci maintenaient la désignation du préfet de région en qualité d’autorité environnementale (l’annulation ne portant pas explicitement sur les décisions au cas par cas).

Rappelant notamment la jurisprudence de la Cour de justice de l’Union européenne, le Conseil d’État a souligné qu’« *il résulte clairement des dispositions de l’article 6 de la directive du 13 décembre 2011 que, si elles ne font pas obstacle à ce que l’autorité publique compétente pour autoriser un projet ou en assurer la maîtrise d’ouvrage soit en même temps chargée de la consultation en matière environnementale, elles imposent cependant que, dans une telle situation, une séparation fonctionnelle soit organisée au sein de cette autorité, de manière à ce qu’une entité administrative, interne à celle-ci, dispose d’une autonomie réelle, impliquant notamment qu’elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, et soit ainsi en mesure de remplir la mission de consultation qui lui est confiée et de donner un avis objectif sur le projet concerné.* »

Il convient de relever que la séparation fonctionnelle n'est pas la séparation organique mais implique que l'autorité en question dispose d'une véritable autonomie, soit pourvue de moyens administratifs et humains propres, et soit en mesure de donner un avis objectif.

L'autonomie fonctionnelle des MRAe a été validée par le Conseil d'État dans son arrêt du 6 décembre 2017 précité, dès lors que le service de la DREAL appuyant la MRAe dispose de moyens suffisants et est placé sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe (et bien que la DREAL exerce ses fonctions sous l'autorité du préfet de région).

En conséquence, le 20 décembre 2017, instruction a été donnée aux préfets de saisir la MRAe pour se substituer au préfet pour les avis d'autorité environnementale. Afin d'assurer la sécurité juridique des procédures en cours, les avis d'autorité environnementale qui n'avaient pas encore été rendus ont été proposés par les DREAL aux MRAe depuis la fin de l'année 2017. L'Ae et les MRAe ont assuré la continuité de la mission d'autorité environnementale pour les projets.

Les préfets de région ont apprécié la situation des projets sur lesquels un avis avait déjà été rendu.

Les examens au cas par cas sont demeurés du ressort des préfets.

Pour les plans et programmes, l'article R. 122-17 du code de l'environnement définit l'autorité environnementale, qui est (aussi bien pour les demandes d'examen au cas par cas sur la nécessité d'une évaluation environnementale, que pour les évaluations environnementales systématiques) :

– la formation d'autorité environnementale du CGEDD pour les plans et programmes dont le périmètre excède les limites territoriales d'une région, ceux qui donnent lieu à une approbation par décret ou à une décision ministérielle, et ceux qui figurent sur une liste fixée par le IV de l'article R. 122-17 du code de l'environnement (notamment les plans de gestion des risques d'inondation, la programmation pluriannuelle de l'énergie, les schémas régionaux de biomasse, les chartes de parc naturel régional) ;

– Les MRAe pour les autres plans et programmes.

En 2017, l'Ae et les MRAe ont pris 2 271 décisions et ont rendu 964 avis ⁽¹⁾, les MRAe ayant été mises en place dans le cours de l'année 2016. À titre de comparaison, 1 196 décisions avaient été prises et 444 avis avaient été rendus en 2016 sur une période d'environ six mois.

(1) L'Ae et les MRAe : une communauté d'Autorités environnementales, Synthèse annuelle 2017 et synthèse annuelle 2018.

Les avis ont concerné 886 plans ou programmes et 78 projets. Les décisions sur les plans-programmes ont concerné 2 271 dossiers. Environ 1 770 décisions ont été signées⁽¹⁾. 504 décisions ont été délibérées collégalement. 445 dossiers ont été soumis à évaluation environnementale, soit environ 20 % des dossiers.

En 2018, l'Ae et les MRAe ont pris 2 894 décisions sur les plans ou programmes et ont rendu 1 868 avis (708 concernant les plans ou programmes et 1 160 concernant les projets). Environ 2 400 décisions ont été signées. 495 décisions ont été délibérées collégalement. 368 dossiers ont été soumis à évaluation environnementale, soit environ 12,5 % des dossiers.

II. LES ÉVOLUTIONS PROPOSÉES

Quelle que soit la présentation de l'étude d'impact du présent projet de loi, il convient au préalable de souligner que le présent article a trait à l'examen au cas par cas et à l'autorité environnementale compétente pour les projets pour lesquels une évaluation environnementale peut être demandée, quel que soit le secteur concerné (énergie, transports, etc.). Son périmètre n'est donc pas, loin s'en faut, circonscrit aux seuls projets relatifs aux énergies renouvelables.

Il tire les conséquences de la jurisprudence récente du Conseil d'État (*supra*) et vise à assurer la sécurité juridique des procédures suivies, la situation découlant des instructions données le 20 décembre 2017 ne pouvant pas perdurer.

Le présent article distingue, dans la partie législative du code de l'environnement, l'autorité chargée de l'examen au cas par cas de l'autorité environnementale.

Le Gouvernement souhaite que les préfets de région demeurent compétents pour prendre des décisions dans le cadre de l'examen au cas par cas. Il serait toutefois ajouté un alinéa au IV de l'article L. 122-1 du code de l'environnement précisant que ne peut être désignée autorité chargée de l'examen au cas par cas « *une autorité dont les services ou les établissements publics relevant de sa tutelle sont chargés de l'élaboration du projet ou assurent sa maîtrise d'ouvrage* ». Cette disposition vise à prévenir les conflits d'intérêts.

Au cours de la table ronde du 28 mai 2018 sur l'évaluation environnementale organisée par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, l'Autorité environnementale du CGEDD a souligné l'incohérence qu'il y aurait à séparer l'autorité chargée de prendre une décision au cas par cas de celle chargée de donner un avis sur l'évaluation environnementale, puisque toute la démarche s'analyse suivant une progressivité et implique un véritable suivi. Elle a en outre plaidé pour que l'organisation retenue pour les

(1) Signées par les présidents de l'Ae ou de la MRAe ou un membre permanent ayant reçu délégation, le plus souvent après consultation de tout ou partie des autres membres de la MRAe.

plans et programmes vaille également pour les projets. Elle a aussi constaté que, s'agissant de la question spécifique de la nécessité de l'actualisation d'une étude d'impact, l'examen au cas par cas et l'avis sur l'étude d'impact sont des questions extrêmement liées.

Partageant cette analyse, France Nature Environnement a souligné pour sa part les grandes difficultés, dans le régime maintenant l'autorité du préfet de région, à garantir l'absence de conflit d'intérêts, alors même que le texte de la directive européenne régit explicitement cet enjeu. Les risques de recours seraient nombreux. Les décisions tranchant en faveur d'une dispense d'évaluation environnementale pourraient être attaquées, au stade de l'autorisation du projet, au motif de l'existence d'un conflit d'intérêts ⁽¹⁾.

Le Gouvernement indique prendre en compte les arrêts du Conseil d'État et les dispositions de la directive relatives à l'absence de conflit d'intérêts ⁽²⁾.

Le Gouvernement a précisé à votre rapporteure pour avis avoir présenté au Conseil d'État un projet de décret en septembre 2018, prévoyant la pérennisation du dispositif transitoire, dans lequel les MRAe ne disposent que de la compétence pour rendre un avis sur l'évaluation environnementale, l'examen au cas par cas demeurant de la compétence des préfets de région. Le Conseil d'État n'a pas émis d'objection sur cette orientation du Gouvernement, mais a conditionné cette disposition à la modification de la loi (articles L. 122-1 et L. 122-3-4 du code de l'environnement). Le Conseil d'État n'a pas remis en cause la rédaction proposée par le Gouvernement lors de son examen du présent projet de loi.

L'Autorité environnementale fonctionne sur la base de la collégialité, ainsi que les MRAe. Cela implique que les procédures peuvent prendre un certain temps, raccourcissant d'autant les délais d'instruction par les DREAL. Les décisions au cas par cas doivent être rendues dans un certain délai (35 jours) et être motivées (bien que les décisions tacites de soumission puissent être rendues, elles sont très peu utilisées). Le Gouvernement a estimé que la collégialité est un élément essentiel du fonctionnement des MRAe et que le délai pour rendre une décision motivée sur la nécessité ou non de produire une étude d'impact apparaît trop contraignant dans ce cadre. Pour les projets, le nombre d'examens au cas par cas est nettement plus élevé (3 753 décisions en 2017) que pour les plans ou

(1) *L'avis du Conseil d'État (n° 395916 du 6 avril 2016) souligne que la décision de dispense d'évaluation environnementale « a le caractère d'une mesure préparatoire à l'élaboration de ce plan, schéma, programme ou document, insusceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir, eu égard tant à son objet qu'aux règles particulières prévues au IV de l'article R. 122-18 du code de l'environnement pour contester la décision imposant la réalisation d'une évaluation environnementale. La décision de dispense d'évaluation environnementale pourra, en revanche, être contestée à l'occasion de l'exercice d'un recours contre la décision approuvant le plan, schéma, programme ou document. »*

(2) *Article 9 bis de la directive de 2014 précitée : « Les États membres veillent à ce que l'autorité ou les autorités compétentes accomplissent les missions résultant de la présente directive de façon objective et ne se trouvent pas dans une position donnant lieu à un conflit d'intérêts.
« Lorsque l'autorité compétente est aussi le maître d'ouvrage, les États membres appliquent au minimum, dans leur organisation des compétences administratives, une séparation appropriée entre les fonctions en conflit lors de l'accomplissement des missions résultant de la présente directive. »*

programmes (2 197 décisions en 2017. Depuis 2016, pour les plans et programmes, l'Autorité environnementale ou les MRAe sont les autorités compétentes pour l'examen au cas par cas). Cela plaide également, selon le Gouvernement, pour le maintien de la compétence actuelle des préfets de région en matière de cas par cas.

La démarche itérative de l'évaluation environnementale n'est, selon le Gouvernement, pas remise en cause. Votre rapporteure pour avis estime à cet égard que la procédure de cadrage préalable devrait être encouragée et plus diffusée (le pétitionnaire peut, en application de l'article L. 122-1-2, demander à l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation ou d'approbation, un avis, dénommé « cadrage préalable », sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact. L'autorité environnementale est alors consultée).

Le dernier alinéa du IV de l'article L. 122-1 dispose que l'autorité de police de l'environnement compétente pour certains projets peut être compétente pour décider, dans le cadre de l'examen au cas par cas, s'il y a lieu de procéder à une évaluation environnementale ou non. Cette dérogation spécifique a été adoptée dans le cadre de la loi pour un État au service d'une société de confiance⁽¹⁾. Elle vise certains projets qui consistent en une modification ou une extension d'activités, installations, ouvrages ou travaux (IOTA, ICPE, canalisations de transport de gaz ou d'hydrocarbures, installations nucléaires de base).

Il convient de relever que, alors que le Conseil d'État préconisait de supprimer ce dernier alinéa, le projet de loi le maintient, compte tenu notamment du caractère récent de cette mesure.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteure pour avis estime qu'il est nécessaire de prendre une mesure législative afin de sécuriser le régime juridique de l'évaluation environnementale des projets. Elle constate que l'organisation proposée par le Gouvernement permet de répondre aux préconisations formulées par le Conseil d'État.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption du présent article sans modification.

(1) Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

Article additionnel après l'article 4
(article L. 512-7-2 du code de l'environnement)

**Élargissement des critères permettant de substituer la procédure
d'autorisation à la procédure d'enregistrement pour les installations classées
pour la protection de l'environnement**

Introduit par la commission

Votre commission a adopté l'amendement CD158 présenté par votre rapporteure pour avis, portant article additionnel après l'article 4, suivant l'avis favorable de la ministre, visant à étendre les possibilités de dérogation à la procédure d'enregistrement (procédure simplifiée pour certaines installations classées pour la protection de l'environnement) sur la base de critères plus largement définis qu'ils ne le sont aujourd'hui.

Le préfet peut décider que la demande d'enregistrement sera instruite selon les règles de procédure prévues pour les autorisations environnementales :

– si, au regard de la localisation du projet, en prenant en compte les critères mentionnés au point 2 de l'annexe III de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, la sensibilité environnementale du milieu le justifie ;

– ou si le cumul des incidences du projet avec celles d'autres projets d'installations, ouvrages ou travaux situés dans cette zone le justifie ;

– ou si l'aménagement des prescriptions générales applicables à l'installation, sollicité par l'exploitant, le justifie.

Dans les deux premiers cas, le projet est soumis à évaluation environnementale.

Il convient, dans le premier cas visé, de mentionner l'annexe III à la directive de 2011, et non seulement le point 2 de cette annexe, qui ne traite que des critères de localisation des projets. Les critères sont ainsi élargis aux caractéristiques du projet et aux types d'impacts potentiels.

Cette mesure est donc plus protectrice de l'environnement.

CHAPITRE IV

Lutte contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie

Article 5

(articles L. 222-2 et L. 222-10 [nouveau] du code de l'énergie, article L. 561-31 du code monétaire et financier)

Mise en place de nouveaux outils de lutte contre la fraude en matière de certificats d'économies d'énergie

Avis favorable de la commission à une adoption sans modification
--

Le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) a été créé par la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (dite loi POPE).

Il repose sur une obligation de réalisation d'économies d'énergie imposée aux fournisseurs d'énergie, appelés obligés, les incitant à promouvoir l'efficacité énergétique auprès des utilisateurs d'énergie.

Un objectif pluriannuel est défini et réparti entre les obligés, au prorata de leurs ventes d'énergie aux consommateurs finaux. En fin de période, ils doivent justifier de l'accomplissement de leurs obligations. À défaut, ils sont tenus de verser une pénalité. La quatrième période des certificats d'économies d'énergie a commencé au 1^{er} janvier 2018 et devrait se terminer, sauf prolongation, en 2020.

Les certificats d'économies d'énergie sont obtenus à la suite d'actions entreprises en propre par les acteurs, par l'achat de certificats d'économies d'énergie auprès de tiers, sur le marché, ou par des contributions financières à des programmes d'accompagnement. Les obligés peuvent aussi choisir de déléguer, partiellement ou entièrement, leur obligation à une structure tierce, appelée délégataire.

La croissance rapide des volumes de certificats d'économies d'énergie a conduit, notamment durant la troisième période, jusqu'en 2017, au développement massif de fraudes aux CEE, de nature diversifiée. Aussi est-il apparu nécessaire d'adapter la législation pour mieux y faire face.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique a fixé, au travers de son article 17, les modalités de sanction de la délivrance ou tentative de délivrance frauduleuse de ces certificats.

La loi prévoit notamment l'application des peines prévues aux articles 441-6 et 441-10 du code pénal : pour les personnes physiques, deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende, l'interdiction des droits civiques,

civils et de famille, l'interdiction d'exercice, l'exclusion des marchés publics, et la confiscation du produit de l'infraction ; pour les personnes morales, l'interdiction d'exercer une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales.

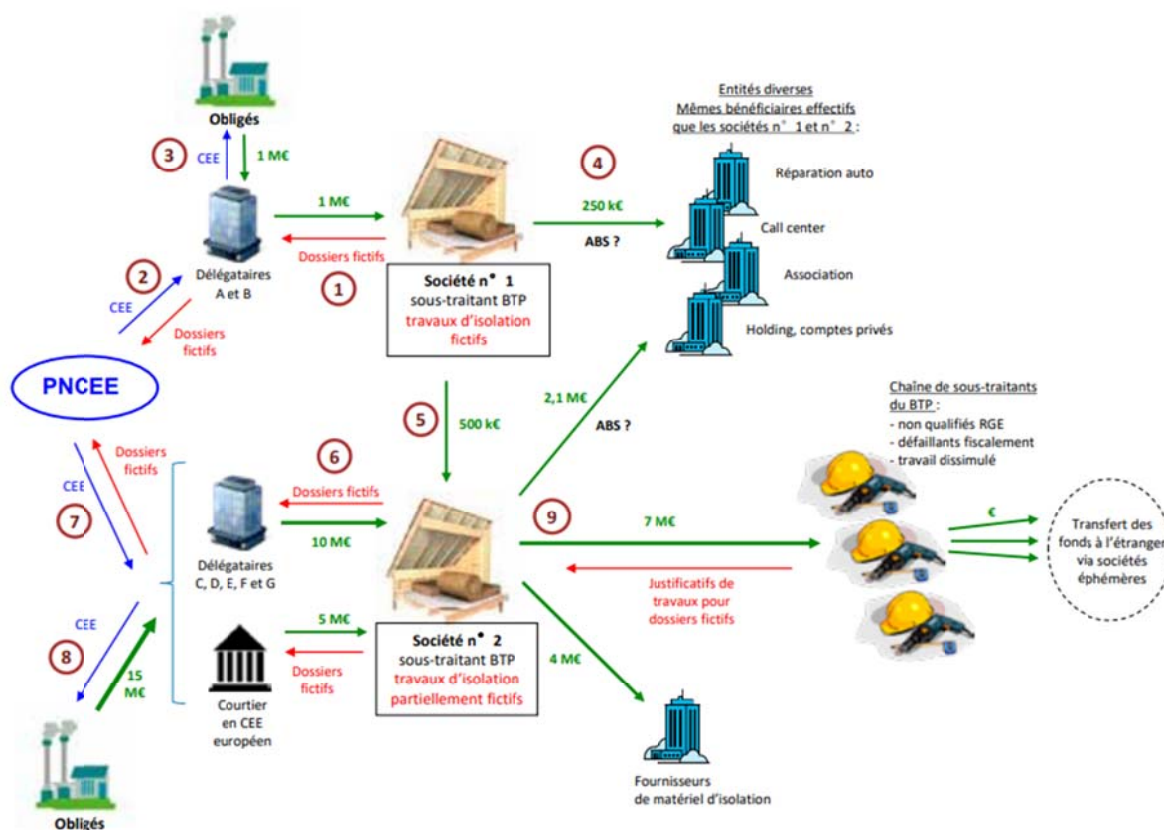
Le rapport *Tendances et analyse des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en 2017-2018* publié par le ministère de l'action et des comptes publics souligne, au sujet des CEE : « *La troisième phase, qui s'est tenue de 2015 à 2017, a été marquée par une expansion des fraudes, reposant sur l'obtention de CEE sur la base de travaux fictifs. Le risque portait principalement sur le statut de délégataire, qui permettait à certaines sociétés de présenter des dossiers fictifs pour obtenir auprès du ministère de l'Écologie des CEE, qu'elles revendaient ensuite à des courtiers ou à des groupes du secteur de l'énergie obligés de remplir leurs quotas.* »

Ce même rapport signale plusieurs évolutions réglementaires qui ont permis de mieux encadrer ce dispositif depuis le début, en 2018, de la quatrième période des CEE. Ainsi, au 1^{er} juin 2018, les critères d'obtention du statut de délégataire ont été resserrés. Parallèlement, les moyens d'investigation accordés au pôle national des certificats d'économies d'énergie (PNCEE) ont été renforcés. Depuis le 1^{er} janvier 2019, les distributeurs de fuel, cibles des délégataires malveillants, ne font plus partie des obligés, excluant ainsi de fait un certain nombre de délégataires du statut. Par ailleurs, la procédure de délivrance des CEE a été renforcée : le contenu des dossiers de délivrance a été précisé, de manière à mieux identifier les auteurs des travaux effectués, et certains types de travaux vulnérables aux fraudes devraient être exclus de la liste des opérations éligibles. Enfin, les sanctions prononcées contre les sociétés fraudeuses sont publiées au Journal officiel, sans toutefois que le motif de la condamnation ne soit rendu public.

Dans ce même rapport, TRACFIN présente d'autres outils de lutte envisageables contre la fraude : « *renforcement des moyens et de l'autonomie du PNCEE dans la planification et la conduite des contrôles ; dispositif de recueil des plaintes de particuliers en cas de travaux non faits ou mal exécutés afin de cibler les délégataires fautifs ; possibilité de placer les C2E sous séquestre en cas de fraude ; suppression des plafonds d'amende ; renforcement des modalités d'échange d'information entre les acteurs publics concernés...* ».

Malgré ce récent renforcement de l'encadrement du dispositif des CEE, TRACFIN conclue : « *Cependant, les méthodes de fraude évoluent pour s'adapter. Les sociétés fraudeuses ne recherchent plus directement le statut de délégataire, mais passent des contrats de partenariat ou de sous-traitance avec des délégataires ou des obligés* » et souligne « *les risques présentés par les chaînes de sous-traitance qui permettent de contourner le statut de délégataire.* »

FRAUDE AUX CEE VIA LES CHAÎNES DE SOUS-TRAITANTS UTILISÉS PAR LES SOCIÉTÉS DÉLÉGATAIRES



Source : TRACFIN

II. LES ÉVOLUTIONS PROPOSÉES

A. LES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

D'une part, l'article 5 modifie l'article L. 222-2 du code de l'environnement, relatif aux sanctions pouvant être prononcées directement par le ministre en cas de manquement, pour permettre leur application dans le cas général des certificats délivrés sur la base de dossiers simplifiés.

En effet, dans sa version en vigueur, cet article est adapté à la délivrance de certificats après contrôle, sur la base de demandes comportant l'ensemble des pièces justificatives (devis, factures, etc.), situation qui ne correspond plus aux pratiques actuelles en la matière. Désormais, les contrôles sont effectués *a posteriori*, sur un échantillon d'opérations, après la délivrance des certificats.

D'autre part, l'article 5 crée un cadre juridique pour l'échange d'informations entre les différents services de l'État parties prenantes à la lutte contre la fraude.

B. LES CEE : UN ENJEU MAJEUR POUR LES CONSOMMATEURS ET LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

Votre rapporteure pour avis est d'autant plus convaincue de la nécessité de renforcer et d'accélérer la lutte contre la fraude sur les certificats d'économies d'énergie que ceux-ci représentent désormais un effort financier substantiel, de l'ordre de 9 milliards d'euros pour la quatrième période, représentant, d'après l'Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE), de « 3 à 4 % des dépenses énergétiques des Français ». Par ailleurs, les CEE constituent désormais l'un des principaux outils de la politique d'efficacité énergétique française. Il apparaît donc essentiel que les consommateurs puissent non seulement être bien informés de ce dispositif et en bénéficier facilement, mais aussi y faire appel en toute confiance.

Plusieurs propositions de simplification et de clarification des procédures afférentes formulées lors des auditions, de nature à fluidifier et donc à faciliter la lutte contre la fraude, ont retenu l'attention de votre rapporteure pour avis, par exemple concernant l'information sur les motifs de condamnation en la matière.

Au-delà de cette question essentielle de la lutte contre la fraude, il conviendrait d'améliorer l'information du Parlement sur le dispositif des certificats d'économie d'énergie. *A minima*, la remise au Parlement d'un rapport annuel présentant un bilan des gains d'efficacité énergétique obtenus au travers des CEE pourrait donner l'occasion d'un débat sur le sujet.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 5 sans modification.

Article additionnel après l'article 5

(article L. 221-13 [nouveau] du code de l'énergie)

Publication d'un référentiel de contrôle des certificats d'économies d'énergie

Introduit par la commission

Votre commission a adopté, suivant l'avis favorable de votre rapporteure pour avis, l'amendement CD149 portant article additionnel après l'article 5, présenté par Mme Marjolaine Meynier-Millefert, prévoyant la publication annuelle d'un « *référentiel présentant les modalités de contrôle pour l'ensemble des opérations standardisées d'économie d'énergie* ».

Cet amendement vise à instaurer un cadre national pour les contrôles relatifs aux travaux de rénovation énergétique réalisés dans le cadre des certificats d'économies d'énergie (CEE), afin d'assurer l'unité des pratiques dans la lutte contre les fraudes et les manquements. Ce cadre serait fixé par l'administration,

qui est à même de déterminer, à partir de l'expérience passée, les modalités d'une base de contrôle efficace et applicable de manière générale par tous les acteurs de la rénovation à leur niveau.

Article additionnel après l'article 5

(article L. 221-14 [nouveau] du code de l'énergie)

Clarification des conditions d'application des règles relatives à la délivrance des certificats d'économies d'énergie

Introduit par la commission

Votre commission a adopté, suivant l'avis favorable de votre rapporteure pour avis, l'amendement CD148 portant article additionnel après l'article 5, présenté par Mme Marjolaine Meynier-Millefert, visant à permettre aux acteurs du dispositif des certificats d'économies d'énergie de « *demander, à partir d'une situation écrite, au pôle national des certificats d'économies d'énergie de prendre formellement position sur l'application à leur situation des règles de droit donnant lieu à la délivrance des certificats d'économies d'énergie.* » Cette réponse doit intervenir dans un délai de deux mois et elle est « *opposable par le demandeur au pôle national des certificats d'économies d'énergie jusqu'à ce que survienne un changement de fait ou de droit qui en affecte la validité ou jusqu'à ce que le pôle national des certificats d'économies d'énergie notifie au demandeur une modification de son appréciation.* »

Article additionnel après l'article 5

(article L. 222-6 du code de l'énergie)

Publication de la motivation des sanctions relatives aux certificats d'économies d'énergie

Introduit par la commission

Votre commission a adopté l'amendement CD157, présenté par votre rapporteure pour avis, portant article additionnel après l'article 5, prévoyant la publication au *Journal Officiel* de la motivation d'une sanction administrative ou pénale consécutive à un manquement aux dispositions relatives aux certificats d'économies d'énergie.

En effet, les sanctions sont actuellement publiées, conformément à l'article L. 222-6 du code de l'énergie, mais sans explication sur les motivations de la sanction, ce qui peut nuire aux acteurs concernés lorsque leur bonne foi n'est pas en cause.

Article additionnel après l'article 5
(section 16 [nouvelle] du chapitre IV du titre II du livre II du code de la consommation)
**Obligation d'information des consommateurs de prestations
d'économies d'énergie**

Introduit par la commission

Votre commission a adopté, suivant l'avis favorable de votre rapporteure pour avis, l'amendement CD147 portant article additionnel après l'article 5, présenté par Mme Marjolaine Meynier-Millefert, imposant à tout « *professionnel qui contacte un consommateur en vue de conclure un contrat portant sur la vente d'un bien ou sur la fourniture d'un service permettant de bénéficier de certificats d'économies d'énergie* » de lui communiquer les coordonnées de la structure en activité sur son territoire chargée de lui fournir, au titre du service public de la performance énergétique de l'habitat, une information gratuite et indépendante ou, à défaut, vers le dispositif national correspondant.

La montée en puissance du dispositif des certificats d'économies d'énergie a conduit à l'émergence de nombreuses structures qui contactent les consommateurs pour leur proposer des biens ou des services permettant de bénéficier de celui-ci. Toutefois, ces structures ne fournissent pas nécessairement une information complète et objective au consommateur sur les dispositifs les plus pertinents pour leur logement.

En créant une obligation d'informer les consommateurs de l'existence d'une structure d'information publique sur les économies d'énergie, cet amendement permet de donner au consommateur accès à une source d'information indépendante et complète.

CHAPITRE V

Mise en œuvre du paquet « Une énergie propre pour tous les Européens »

Article 6
**Autorisation de transposition de textes européens :
habilitation à légiférer par ordonnances**

Avis favorable de la commission à une adoption sans modification

I. LE DROIT EXISTANT

Un ensemble de directives et de règlements, regroupés sous le nom de paquet « Une énergie propre pour tous les Européens », adoptés par la Commission européenne et le Parlement, à la fin de l'année 2018 et au début de

l'année 2019, organisent une nouvelle gouvernance de la politique énergétique et de l'action pour le climat au sein de l'Union européenne.

II. LES ÉVOLUTIONS PROPOSÉES

A. LES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'article 6 vise à autoriser le Gouvernement à transposer par ordonnance les quatre directives et trois règlements du Parlement européen et du Conseil suivants du paquet « Une énergie propre pour tous les Européens » (le délai accordé au Gouvernement est indiqué entre crochets après chacun des textes) :

– 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 (refonte) [délai de 12 mois] ;

– 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 [délai de 8 mois] ;

– 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 [délai de 6 mois] ;

– directive sur le marché intérieur de l'électricité révisée (en cours d'adoption) [délai de 12 mois].

– 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 [délai de 3 mois] ;

– règlement européen sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité (en cours d'adoption) [délai de 12 mois] ;

– règlement européen sur le marché européen de l'électricité révisé (en cours d'adoption) [délai de 12 mois].

De plus, l'article 6 prévoit qu'un projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement pour chacune des ordonnances dans un délai de trois mois à compter de sa publication.

B. UNE TRANSPOSITION AUX CONSÉQUENCES LÉGISLATIVES DIFFICILES À ÉVALUER

L'article 6 propose de transposer par ordonnances l'ensemble du paquet « Une énergie propre pour tous les Européens », à l'exception du règlement instituant une agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie, en cours d'adoption.

Cet ensemble de textes comporte de nombreuses dispositions nouvelles, dans des domaines aussi diversifiés que :

– les énergies renouvelables : objectif global d'une part de 32 % dans la consommation brute d'énergie en 2030, d'au moins 23 % en 2020 pour la France, possibilité de soutien transfrontalier, simplification des procédures d'obtention des permis, limitation de l'utilisation des biocarburants, etc. ;

– l'efficacité énergétique : objectif global d'au moins 32,5 % en 2030, modification du calcul du coefficient de conversion de l'énergie, prise en compte de la lutte contre la précarité énergétique et du rôle des territoires, amélioration de la comptabilisation individuelle des consommations, etc. ;

– la performance énergétique des bâtiments : obligation d'élaboration d'une stratégie nationale de rénovation, déploiement de système d'automatisation, entretien des systèmes de chaleur, de froid et de ventilation, prise en compte de la qualité de l'air intérieur, etc. ;

– l'organisation du marché de l'électricité : fluidification du marché, limitation des tarifs réglementés, création de communautés d'énergies renouvelables ou de communautés énergétiques locales, etc.

L'étude d'impact du projet de loi justifie le recours à une habilitation à légiférer par ordonnance par l'imbrication des différentes directives et règlements, les délais de transposition prévus, et le caractère très prescriptif des textes qui « *ne laissent qu'une faible marge de manœuvre aux États membres* ».

Jugeant difficile d'effectuer, à ce stade, une analyse détaillée des incidences des mesures envisagées, l'étude d'impact se propose de la reporter au stade du projet de loi d'habilitation

Cependant, les dispositions envisagées conduiraient *a minima* à modifier le code de l'énergie, et éventuellement celui de la consommation. Par ailleurs, « *l'ensemble des entreprises du secteur énergétique seraient impactées à des niveaux divers suivant les dispositions* ». Enfin, « *Les missions de la Commission de régulation de l'énergie et du ministre en charge de l'énergie pourraient être modifiées* ».

Votre rapporteure pour avis estime que les enjeux soulevés par certains de ces textes européens, pour lesquels le délai de transposition prévu est de 8 ou 12 mois, justifieraient que le Parlement puisse en examiner les modalités de transposition.

Par exemple, les règles applicables aux communautés énergétiques locales prévues par la directive sur le marché intérieur de l'électricité devront être mises en cohérence avec celles applicables aux communautés d'énergies renouvelables, créées par la directive sur l'énergie renouvelable. Les décisions prises à cette occasion auront certainement un impact majeur sur le développement de ces communautés et un débat au Parlement permettrait d'identifier les solutions les mieux adaptées.

Votre rapporteure pour avis regrette que le Parlement ne soit pas saisi directement d'un projet de loi de transposition sur les questions touchant à l'énergie qui sont un point central des discussions sur le présent projet de loi.

Au cours des auditions, votre rapporteure pour avis a pu constater à quel point les questions de rénovation énergétique des bâtiments étaient stratégiques, du point de vue de la justice sociale et de l'efficacité énergétique. Or, trois des directives traitent directement de ce sujet. Il aurait donc été pertinent qu'elles soient soumises à débat au Parlement.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 6 sans modification.

CHAPITRE VI Régulation de l'énergie

Article 7

(article L. 132-2 du code de l'énergie)

Mesures diverses relatives à la Commission de régulation de l'énergie

Avis favorable de la commission à une adoption sans modification
--

I. LE DROIT EXISTANT

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) est une autorité administrative indépendante, créée par la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, à l'occasion de l'ouverture à la concurrence des marchés de l'énergie. Celle-ci lui a confié pour mission principale de concourir « *au bon fonctionnement des marchés de*

l'électricité et du gaz naturel au bénéfice des consommateurs finals et en cohérence avec les objectifs de la politique énergétique ».

L'activité de régulation de la CRE s'appuie, d'une part, sur le collège de la commission, composé de huit membres nommés pour une durée de six ans non renouvelable, et, d'autre part, le comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS), créé par la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006, composé de deux conseillers d'État et deux conseillers à la Cour de cassation, également nommés pour une durée de six ans.

II. LES ÉVOLUTIONS PROPOSÉES

A. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES

L'article 7 supprime une disposition contradictoire sur les modalités de renouvellement du collège de la Commission de régulation de l'énergie introduite à l'article L. 132-2 du code de l'énergie par la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes : le deuxième alinéa de cet article L. 132-2 prévoit que le collège de la CRE est renouvelé par tiers tous les deux ans, tandis que son onzième alinéa dispose qu'il est renouvelé par moitié tous les trois ans. Le projet de loi prévoit que c'est cette dernière modalité qui sera désormais retenue pour le renouvellement du collège.

Par ailleurs, l'article 7 autorise le Gouvernement à modifier par ordonnance le code de l'énergie, afin de clarifier les différentes étapes de la procédure du CoRDIS en matière de règlement de différends et de sanctions, notamment en vue de renforcer les droits de la défense et de sécuriser les décisions sur le plan juridique.

Enfin, l'article 7 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour autoriser le président de la CRE à transiger afin de permettre un traitement non juridictionnel de quelque 15 000 requêtes en remboursement de tout ou partie de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) actuellement pendantes devant le tribunal administratif de Paris.

B. DES DISPOSITIONS DE NATURE TECHNIQUE

Lors des différentes auditions menées par votre rapporteure pour avis, aucun des interlocuteurs rencontrés n'a soulevé d'objection sur ces dispositions.

Toutefois, sur la question des litiges pendants au tribunal administratif, votre rapporteure pour avis regrette de ne pas avoir pu avoir communication du projet d'ordonnance correspondant, pour mieux pouvoir en évaluer les implications.

Plusieurs des propositions d'évolution de la législation suggérées par la Commission de la régulation de l'énergie à l'occasion de son audition ont retenu l'attention de votre rapporteure pour avis. Ces propositions concernent des évolutions portant sur l'expérimentation en matière réglementaire, la participation des ministres des finances et de l'industrie aux décisions sur les dispositifs de soutien aux énergies renouvelables, les modalités de soutien aux énergies renouvelables innovantes, l'uniformisation des systèmes d'information des régions municipales, l'affichage déporté des consommations, les zones non interconnectées et enfin le suivi des fournisseurs d'énergie.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 7 sans modification.

Article 8

(article L. 336-5 du code de l'énergie)

Calcul des compléments de prix du mécanisme ARENH

Avis favorable de la commission à une adoption sans modification
--

La loi du 7 décembre 2010 portant organisation du marché de l'électricité, dite « loi NOME », assure aux fournisseurs alternatifs, de manière transitoire et limitée en volume, un droit d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) à des conditions équivalentes à celles dont bénéficie le fournisseur historique EDF.

Ce mécanisme permet une réelle concurrence entre les fournisseurs d'énergie tout en faisant bénéficier l'ensemble des consommateurs des coûts de production bas du nucléaire historique, à hauteur d'environ 70 %.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 336-1 du code de l'énergie ouvre aux fournisseurs alternatifs, jusqu'au 31 décembre 2025, un accès régulé et limité à l'électricité nucléaire historique, produite par les centrales nucléaires mises en service avant le 8 décembre 2010. Cet accès régulé est consenti à des conditions économiques équivalentes à celles résultant pour Électricité de France de l'utilisation de ses centrales nucléaires. Il ne peut dépasser un plafond global d'ARENH fixé par voie réglementaire, lequel ne peut excéder 100 térawattheures.

L'article L. 336-5 du code de l'énergie énonce les modalités selon lesquelles un fournisseur alternatif peut exercer son droit d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique. Il prévoit notamment que lorsque la consommation

réelle des clients s'avère inférieure au volume d'ARENH demandé par un fournisseur alternatif, celui-ci verse à EDF un complément de prix au moins égal à la partie positive de l'écart moyen entre les prix observés sur les marchés de gros et le prix d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique.

II. LES ÉVOLUTIONS PROPOSÉES

A. LES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'article 8 du projet de loi modifie l'article L. 336-5 du code de l'énergie afin de préciser, dans le cas particulier de l'atteinte du plafond global d'ARENH, le mode de calcul et de répartition du complément de prix versé par un fournisseur ayant fait une demande excédentaire.

D'une part, ce complément de prix est réalloué aux fournisseurs pénalisés par cette demande excédentaire, à EDF et à la collectivité. D'autre part, la part du complément de prix excédant la partie positive de l'écart moyen entre les prix observés sur les marchés de gros et le prix d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique est reversée à la collectivité.

B. DES POINTS DE VUE DIVERGENTS SUR L'AUGMENTATION DU PLAFOND

À l'occasion des différentes auditions menées, votre rapporteure pour avis a constaté que les points de vue étaient divergents sur l'opportunité d'une augmentation du plafond de l'ARENH.

Lors de son audition, l'UFC-Que choisir a en particulier considéré qu'une augmentation du plafond serait dans l'intérêt des consommateurs.

D'après les informations transmises par la Commission de régulation de l'énergie, l'atteinte du plafond de l'ARENH a fortement contribué à l'augmentation récente des tarifs réglementés de l'électricité, à hauteur d'environ 3 % sur les 5,9 % appliqués.

Si l'objectif de réduction de consommation de l'électricité doit rester prioritaire, la limitation du plafond de l'ARENH contribue à faire augmenter le prix final pour le consommateur. Aussi, en augmenter le plafond permettrait de prévenir de nouvelles hausses tarifaires défavorables au pouvoir d'achat des Français.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 8 sans modification.

Article additionnel après l'article 8
(article L. 336-2 du code de l'énergie)
Relèvement du plafond de l'ARENH

Introduit par la commission

Votre commission a adopté, suivant l'avis favorable de votre rapporteure pour avis, l'amendement CD153 portant article additionnel après l'article 8, présenté par Mme Meynier-Millefert, visant à relever de 100 térawattheures à 150 térawattheures le plafond de l'accès régulé à l'énergie nucléaire historique (ARENH).

Conformément à l'article L. 336-2 du code de l'énergie, le volume global maximal d'électricité nucléaire historique pouvant être cédé est déterminé par un arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie. Ce même article limite à un plafond de 100 térawattheures par an ce volume global maximal.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Réseau de transport d'électricité (RTE)

(audition conjointe avec M. Anthony Cellier, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques)

M. Thomas Veyrenc, directeur stratégie et prospectives

M. Philippe Pillevesse, directeur des relations institutionnelles

Ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) – Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

M. Laurent Michel, directeur général

M. Nicolas Clausset, adjoint au sous-directeur en charge des systèmes électriques et énergies renouvelables

Mme Nolwenn Briand, cheffe du pôle national des certificats d'économies d'énergie (PNCEE)

Ministère de la transition écologique et solidaire - Commissariat général au développement durable (CGDD)

M. Thomas Lesueur, commissaire général et délégué interministériel au développement durable

M. Patrick Deronzier, adjoint au sous-directeur de l'intégration des démarches de développement durable dans les politiques publiques

Association Coénove

Mme Florence Lievyn, déléguée générale

M. Bernard Aulagne, président

M. Simon Lalanne, directeur conseil chez Boury Tallon & Associés

Commission de régulation de l'énergie (CRE)

M. Dominique Jamme, directeur général

Mme Olivia Fritzinger, responsable des relations institutionnelles

Autorité de la concurrence

M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint

Union pour une consommation intelligente et optimisée de l'énergie (LUCIOLE)

M. Vincent Bryant, président de Deepki, membre

M. Romain Ryon, chargé des affaires publiques d'Effy, membre

Mme Audrey Zermati, directrice stratégie d'Effy, membre

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Hauts-de-France

M. Laurent Tapadinhas, directeur régional

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

(audition conjointe avec M. Anthony Cellier, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques)

M. Arnaud Leroy, président

Conseil économique, social et environnemental (CESE)

(audition conjointe avec M. Anthony Cellier, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques)

M. Guillaume Duval, conseiller

Syndicat des énergies renouvelables (SER)

(audition conjointe avec M. Anthony Cellier, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques)

M. Alexandre Roesch, délégué général

Mme Marion Lettry, déléguée générale adjointe

Mme Delphine Lequatre, responsable du service juridique

M. Alexandre de Montesquiou, consultant, directeur associé d'Ai2P

Association Équilibre des énergies

(audition conjointe avec M. Anthony Cellier, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques)

M. Brice Lalonde, président, ancien ministre de l'environnement

M. Jean Bergognoux, président fondateur

M. Gilles Rogers-Boutbien, secrétaire général

Table ronde « Think tanks »

*(conjointe avec M. Anthony Cellier, rapporteur
au nom de la commission des affaires économiques)*

– **Association Négawatt**

M. Yves Marignac, porte-parole

– **Cabinet Carbone 4**

M. Sébastien Timsit, manager

M. César Dugast, consultant senior

– **Fondation La Fabrique écologique**

M. Géraud Guibert, président

Mme Géraldine Kuhn, chargée de mission

Table ronde « Forêt »

*(conjointe avec M. Anthony Cellier, rapporteur
au nom de la commission des affaires économiques)*

– **Centre national de la propriété forestière (CNPFF)**

M. Antoine d'Amecourt, président

Mme Claire Hubert, directrice générale

– **Office national des forêts (ONF)**

M. Patrick Falcone, adjoint au directeur général

M. Christophe Chapoulet, directeur général délégué Énergie

– **Union de la coopération forestière française (UCFF)**

M. Bertrand Servois, président

Table ronde « Chaleur renouvelable »

*(conjointe avec M. Anthony Cellier, rapporteur
au nom de la commission des affaires économiques)*

– **Association française pour la pompe à chaleur (AFPAC)**

M. Thierry Nille, président

– **Syndicat national du chauffage urbain et de la climatisation urbaine (SNCU) / Fédération des services énergie environnement (FEDENE)**

M. Pascal Roger, président

M. Frédéric Gharbi-Mazieux, responsable des affaires institutionnelles, juridiques et territoriales

Union française de l'électricité (UFE)

(audition conjointe avec M. Anthony Cellier, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques)

M. Damien Siess, directeur stratégie et prospective

Mme Charlotte Henkes, responsable des relations institutionnelles

Table ronde « Délégués de CEE »

(conjointe avec M. Anthony Cellier, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques)

– **Caméo**

Mme Isaure d'Archimbaud, chargée des relations institutionnelles

– **Effy**

Mme Audrey Zermati, directrice stratégie

– **EnR Cert'**

Mme Florence Arnould, directrice des opérations

M. Bastien Resse, responsable des affaires publiques

– **Géo PLC**

M. Hugues Sartre, porte-parole

– **Teksial**

M. Matthieu-Gwen Paillot, président exécutif

Mme Marie Meyruey, consultante affaires publiques, Rumeur publique

– **Groupement des professionnels des CEE (GPCEE)**

Mme Virginie Létard, présidente

Table ronde « Obligés issus de la grande distribution »

(conjointe avec M. Anthony Cellier, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques)

– **Carfuel** (groupe Carrefour)

M. Karim Benbrik, directeur des sociétés Carfuel et Carautoroutes

– **Petrovex** (groupe Auchan Retail France)

M. Bruno Lipczak, directeur d'Auchan carburant, gérant de Petrovex

– **SCA Pétrole & dérivés** (groupe Intermarché)

M. Alex Truchetto, directeur

M. Pierre Degonde, consultant senior, Euralia

– **SIPLEC** (groupe Leclerc)

M. Vincent Muller, directeur énergie

Table ronde réunissant des syndicats d'agriculteurs
*(conjointe avec M. Anthony Cellier, rapporteur
au nom de la commission des affaires économiques)*

– **Confédération paysanne**

M. Thierry Jacquot, secrétaire national

M. Olivier Lainé, membre du comité national

– **Coordination rurale**

M. Emmanuel Rizzi, président de la Coordination rurale du Jura

– **Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)**

M. Olivier Dauger, membre du conseil d'administration et responsable du dossier
« Énergie Climat »

Mme Carole Lejeune, chargée de mission « Énergie Climat »

– **Jeunes agriculteurs**

M. Nicolas Sarthou, vice-président de Jeunes Agriculteurs

Mme Margaux Pierret, conseillère environnement

Mme Claire Cannesson, responsable communication et affaires publiques

– **Mouvement de défense des exploitants familiaux (Modéf) national**

M. Pierre Thomas, président

Agence nationale de l'habitat (ANAH)

*(audition conjointe avec M. Anthony Cellier, rapporteur au nom de la commission
des affaires économiques)*

Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale

M. Martin Lagane, chef de cabinet

**Association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour
la gestion des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur (AMORCE)**

M. Nicolas Garnier, délégué général

**Ministère de la ville et du logement – Direction générale de l'aménagement,
du logement et de la nature (DGALN)**

M. Paul Delduc, directeur général

M. Mickaël Thiery, adjoint au sous-directeur de la qualité et du développement
durable dans la construction

Énergie et mines - Force ouvrière (FO)

Mme Sandrine Lhenry, secrétaire générale adjointe

M. Jacky Chorin, administrateur EDF

UNIPER France

M. Luc Poyer, président

Mme Emmanuelle Carpentier, directrice des affaires publiques et réglementaires

Mme Sivane Soumagnac, responsable des affaires publiques

Haut conseil pour le climat (HCC)

Mme Corinne Le Quéré, présidente

M. Olivier Fontan, directeur exécutif

Fédération des mines et de l'énergie de la Confédération générale du travail (CGT)

M. Laurent Heredia, secrétaire fédéral

M. Julien Lambert, responsable fédéral sur les questions industrielles

Conseil économique, social et environnemental (CESE)

Mme Anne-Marie Ducroux, présidente de la section environnement

M. Guillaume Duval, conseiller

Mme Madeleine Charru, personnalité associée

Union fédérale des consommateurs - Que Choisir (UFC – Que choisir)

M. Antoine Autier, responsable adjoint du service des études

Ministère de la transition écologique et solidaire

M. David Coste, délégué interministériel à l'avenir des territoires de Fessenheim et des centrales à charbon

Ministère du travail - Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

M. Hervé Leost, sous-directeur des mutations économiques et de la sécurisation de l'emploi

M. Bastien Espinassous, chef de mission Droit des restructurations, reclassement et revitalisation

Committee on Climate Change (CCC)

M. Chris Stark, secrétaire général