



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

# ÉTUDE D'IMPACT

## **Projet de loi relatif à l'énergie et au climat**

NOR : TREX1911204L/Bleue-1

29 avril 2019



# TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b>	<b>5</b>
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	8
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	9
<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> - OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE</b>	<b>10</b>
<b>ARTICLE 1<sup>ER</sup> - OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE</b>	<b>10</b>
1. État des lieux	10
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis	21
3. Options possibles et dispositif retenu	23
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées	26
5. Consultations et modalités d'application	35
<b>CHAPITRE II - DISPOSITIONS EN FAVEUR DU CLIMAT</b>	<b>37</b>
<b>ARTICLE 2 - CRÉATION DU HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT</b>	<b>37</b>
1. État des lieux	37
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis	42
3. Options possibles et dispositif retenu	44
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées	45
5. Consultations et modalités d'application	50
<b>ARTICLE 3 – PLAFONNEMENT DES ÉMISSIONS DES INSTALLATIONS DE PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ À PARTIR DE COMBUSTIBLES FOSSILES ET MESURES D'ACCOMPAGNEMENT</b>	<b>51</b>
1. État des lieux	51
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis	52
3. Dispositif retenu	53
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées	55
5. Consultations et modalités d'application	57
6. Justification du délai d'habilitation	58
<b>CHAPITRE III - MESURES DE SIMPLIFICATION RELATIVES À L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE</b>	<b>59</b>
<b>ARTICLE 4 - MESURES DE SIMPLIFICATION RELATIVES À L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE</b>	<b>59</b>
1. Etat des lieux	59
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis	60
3. Options possibles et dispositif retenu	61
4. Analyse d'impact des dispositions envisagées	61
5. Consultations et Modalités d'application	62

**CHAPITRE IV - LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX CERTIFICATS D'ÉCONOMIES D'ÉNERGIE \_\_\_\_\_ 63**

**ARTICLE 5 - LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX CERTIFICATS D'ECONOMIES D'ÉNERGIE \_\_\_\_\_ 63**

1. État des lieux \_\_\_\_\_ 63
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis \_\_\_\_\_ 64
3. Dispositif retenu \_\_\_\_\_ 66
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées \_\_\_\_\_ 67
5. Consultations et modalités d'application \_\_\_\_\_ 69

**CHAPITRE V - MISE EN ŒUVRE DU PAQUET « UNE ÉNERGIE PROPRE POUR TOUS LES EUROPÉENS \_\_\_\_\_ 70**

**ARTICLE 6 - HABILITATION À TRANSPOSER PAR ORDONNANCE LES DISPOSITIONS DU « PAQUET ENERGIE PROPRE POUR TOUS LES EUROPÉENS » \_\_\_\_\_ 70**

1. État des lieux \_\_\_\_\_ 70
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis \_\_\_\_\_ 71
3. Dispositif retenu \_\_\_\_\_ 73
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées \_\_\_\_\_ 73
5. Justification du délai d'habilitation \_\_\_\_\_ 74

**CHAPITRE VI - RÉGULATION DE L'ÉNERGIE \_\_\_\_\_ 75**

**ARTICLE 7 - COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉNERGIE \_\_\_\_\_ 75**

1. Etat des lieux \_\_\_\_\_ 75
2. Nécessité de légiférer \_\_\_\_\_ 77
3. Dispositif retenu \_\_\_\_\_ 79
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées \_\_\_\_\_ 79
5. Justification du délai d'habilitation \_\_\_\_\_ 79

**ARTICLE 8 - ACCÈS RÉGULÉ À L'ÉLECTRICITÉ NUCLÉAIRE HISTORIQUE (ARENH) \_\_\_\_\_ 80**

1. Etat des lieux \_\_\_\_\_ 80
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis \_\_\_\_\_ 80
3. Dispositif retenu \_\_\_\_\_ 81
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées \_\_\_\_\_ 82
5. Consultations et modalités d'application \_\_\_\_\_ 82

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

La France s'est dotée dès 2000 d'objectifs et de plans stratégiques pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) et amorcer sa transition énergétique avec le Plan National de Lutte contre le Changement Climatique puis à travers les Plans Climat successifs. La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) a fixé l'objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et de les diviser par 4 en 2050 par rapport à 1990 (Facteur 4). La France s'est également fixé d'autres objectifs ambitieux en termes de baisse de la consommation d'énergie et de développement des énergies renouvelables afin d'atteindre 32 % en 2030. Tous ces objectifs concourent à la baisse de nos émissions de gaz à effet de serre.

Au niveau international, la France s'est engagée avec les autres pays européens à réduire les émissions de l'Europe de 40 % en 2030 par rapport à 1990 dans le cadre de l'Accord de Paris.

Dans un contexte d'urgence à agir et en réponse à l'appel de l'Accord de Paris, le Gouvernement a rehaussé son ambition, en fixant au sein du Plan climat de juillet 2017 l'objectif d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 à l'échelle du territoire national. En même temps que l'ambition de long terme a été renforcée, le bilan de la mise en œuvre de la SNBC sur la première période 2015-2018 a constaté que le premier budget carbone sera dépassé.

La SNBC est en cours de révision pour intégrer cette ambition renforcée et doit être publiée au premier semestre 2019. Elle dessine le chemin de la transition écologique et solidaire dans tous les secteurs -transports, bâtiments, agriculture, forêts, énergie, industrie, déchets- et des politiques transversales -réorientation des flux financiers publics et privés, développement de formes urbaines résilientes et économes en carbone, engagement des citoyens dans une culture bas-carbone, politique de recherche et d'innovation, accompagnement des transitions professionnelles dans le domaine de l'énergie.

La Programmation Pluriannuelle de l'énergie, qui définit la trajectoire que le gouvernement se fixe pour les dix prochaines années, est également en cours de révision. Les travaux, menés en grande concertation avec l'ensemble des acteurs, ont montré l'impossibilité de respecter en même temps tous les objectifs climatiques et énergétiques fixés par la loi de transition énergétique. Réduire à 50% la part de nucléaire dès 2025 aurait nécessité de construire de nouvelles centrales gaz, en contradiction avec nos objectifs climatiques. Il est donc proposé de porter ce délai à 2035 permettant d'engager une transition réaliste et pilotée.

A l'inverse, les travaux ont montré qu'il était possible d'accélérer la baisse des consommations d'énergies fossiles à - 40% en 2030 au lieu de -30 %. Par ailleurs, le gouvernement s'est engagé à arrêter la production d'électricité à partir de charbon d'ici 2022.

Les travaux menés dans le cadre de ces deux exercices ont permis de décrire une trajectoire ambitieuse et crédible permettant de diversifier notre mix énergétique, tout en réaffirmant la priorité consacrée à la lutte contre le changement climatique et à la baisse des émissions de gaz à effet de serre. L'atteinte de la neutralité carbone nécessite une transformation en profondeur de la société, de l'économie et des comportements.

Cette transformation doit s'accompagner d'une gouvernance renforcée, qui puisse réunir et croiser les expertises en matière de climat. Une transformation d'une telle ampleur doit être nourrie par un bilan régulier de la politique climatique de l'Etat et de sa mise en œuvre concrète et opérationnelle dans tous les secteurs. C'est pourquoi le Président de la République a annoncé la création d'un Haut Conseil pour le climat, rattaché au Premier ministre, indépendant et doté de moyens spécifiques. Fort de l'expertise de ses membres, il devra évaluer si la stratégie nationale bas-carbone de la France est suffisante, alerter si elle est insuffisamment mise en œuvre ou si les décisions prises par les autorités publiques ne sont pas cohérentes avec les objectifs que la France s'est fixés, et le cas échéant recommander des actions pour redresser la trajectoire. Il doit s'assurer que les politiques sectorielles et le financement sont cohérents avec les objectifs et que la SNBC est déclinée dans les territoires.

Cette transformation doit également s'appuyer sur des outils plus nombreux dans tous les domaines, notamment pour la simplification des différentes procédures administratives applicables aux projets d'énergies renouvelables, pour la limitation de nos moyens de production d'électricité les plus polluants, pour lutter contre les fraudes aux certificats d'économie d'énergie, etc.

L'article 1<sup>er</sup> de ce projet de loi modifie les objectifs de la politique énergétique de la France. Il intègre les résultats des travaux réalisés dans le cadre de la préparation de la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) et de la programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) en proposant une révision des objectifs associée à des trajectoires crédibles.

L'article 2 crée le Haut Conseil pour le Climat et précise son mode de fonctionnement.

L'article 3 met en place un dispositif pour limiter à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022 les émissions de gaz à effet de serre du secteur de la production d'électricité, en permettant de plafonner la durée de fonctionnement des centrales les plus polluantes. Il permettra en particulier de conduire à la fermeture des centrales au charbon d'ici à 2022. Il prévoit également des mesures d'accompagnement spécifiques pour les salariés de ces installations et leurs sous-traitants qui seraient impactés par leur fermeture, en complément de l'engagement du Gouvernement dans l'élaboration de chacun des projets de territoire concernés.

L'article 4 clarifie la distinction, entre d'une part, l'« autorité environnementale », qui rend un avis sur la qualité de l'évaluation des incidences sur l'environnement et, d'autre part l'autorité en charge d'examiner au cas par cas, au vu des incidences sur l'environnement, la nécessité de soumettre un projet à évaluation environnementale. Il sécurisera les procédures applicables

aux installations classées pour la protection de l'environnement, et en particulier les éoliennes.

L'article 5 met en place de nouveaux outils pour lutter contre la fraude aux certificats d'économie d'énergie, en accélérant les procédures et en facilitant le cadre juridique de l'échange d'informations entre les différents services de l'Etat.

L'article 6 autorise le Gouvernement à transposer par ordonnance un ensemble de textes européens qui viennent d'être adoptés, le paquet « Une énergie propre pour tous les Européens », dont les objectifs sont cohérents avec le reste des objectifs du projet de loi.

L'article 7 corrige une disposition contradictoire relative au renouvellement du collège de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), et autorise le Gouvernement à modifier par ordonnance le code de l'énergie afin de clarifier les différentes étapes de la procédure du comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS) en matière de règlement de différends et de sanctions.

Enfin, il habilite le gouvernement à légiférer par ordonnance pour ouvrir la possibilité d'un traitement non juridictionnel des près de 15 000 requêtes en remboursement de tout ou partie de la CSPE, actuellement pendantes devant le tribunal administratif de Paris. Afin de garantir un traitement rapide de ces demandes de remboursement, il convient d'autoriser le Président de la CRE à transiger.

L'article 8 vise à assurer un calcul des compléments de prix du mécanisme ARENH tenant compte de l'effet de plafonnement prévu à l'article L. 336-1 du code de l'énergie afin d'éviter toute distorsion du signal pouvant conduire à des effets d'aubaine défavorables pour la collectivité.

## TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires
1 <sup>er</sup>	Modification des objectifs de la politique énergétique	Conseil économique, social et environnemental Conseil National de la Transition Ecologique
2	Création du Haut Conseil pour le climat	Conseil National de la Transition Ecologique
3	Plafonnement des installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles	Conseil National de la Transition Ecologique
4	Mesures de simplification relatives à l'évaluation environnementale	Conseil National de la Transition Ecologique
5	Lutte contre la Fraude aux Certificats d'Economie d'Energie	Conseil National de la Transition Ecologique
6	Transposition des directives européennes	Conseil Nationale de la Transition Ecologique
7	Commission de régulation de l'énergie	Conseil National de la Transition Ecologique
8	ARENH	Conseil National de la Transition Ecologique



## TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Texte d'application	Administration compétente
2	Création du Haut Conseil pour le climat	Décret	DGEC
3	Plafonnement des émissions des installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles Mesures d'accompagnement spécifique des salariés	Décret Ordonnance	DGEC DGEFP
4	Mesures de simplification relatives à l'évaluation environnementale	Décret en Conseil d'Etat	CGDD
5	Lutte contre la Fraude aux Certificats d'Economie d'Energie	Décrets en Conseil d'Etat Arrêté	DGEC
6	Transposition des directives européennes	Ordonnance Décret	DGEC
7	Commission de Régulation de l'énergie	Ordonnance	DGEC
8	ARENH	Décret en Conseil d'Etat	DGEC

# CHAPITRE I<sup>ER</sup> - OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE

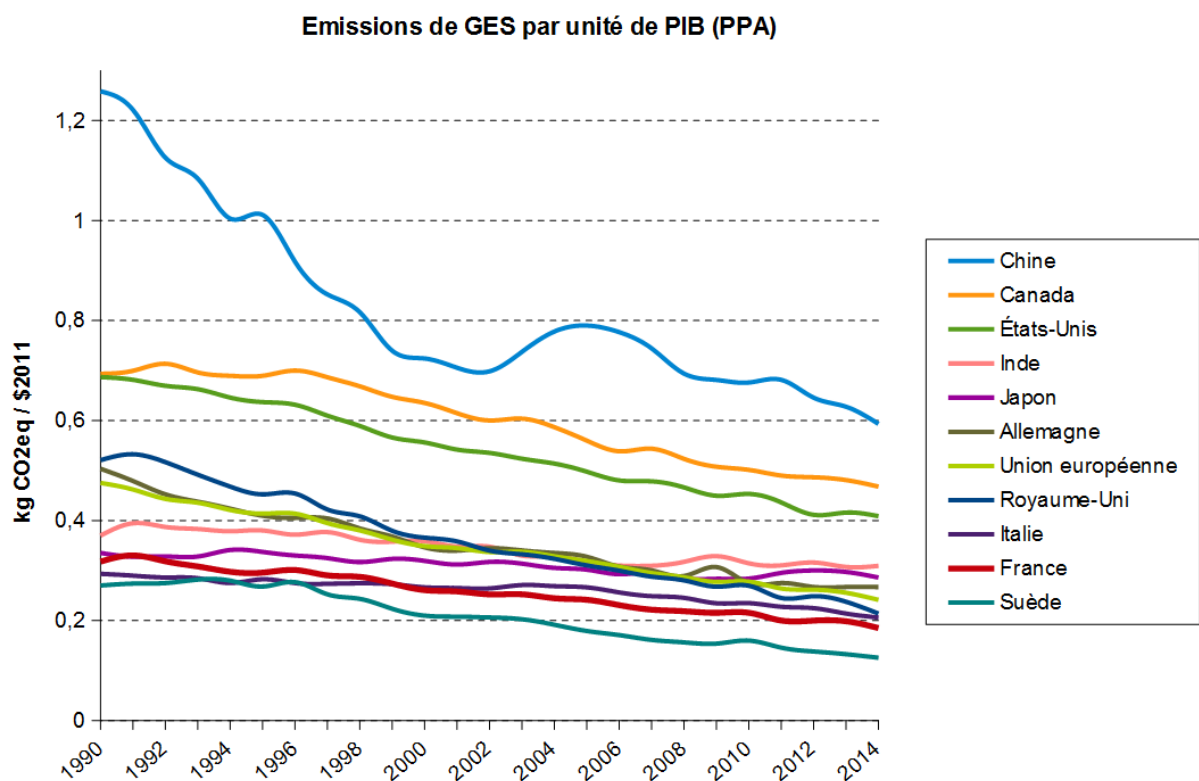
## ARTICLE 1<sup>ER</sup> - OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE

### 1. ÉTAT DES LIEUX

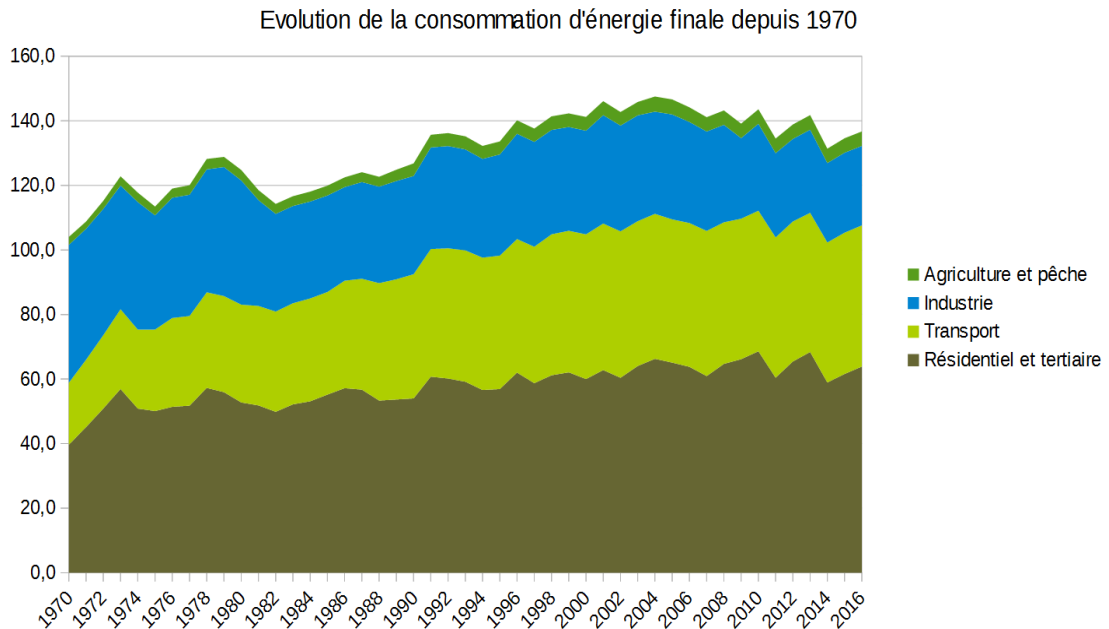
#### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

##### 1.1.1 Les émissions de gaz à effets de serre

Parmi les pays développés, la France est l'un des pays les moins carbonés : les émissions par unité de PIB de la France sont parmi les plus faibles du monde, ce qui était déjà observé en 1990 (cf. graphe ci-dessous).



Cela s'explique notamment par de fortes politiques de réduction de la consommation énergétique et de développement de l'énergie nucléaire, initiées à la suite du premier choc pétrolier de 1973 dans une volonté de notamment limiter la dépendance aux importations pétrolières (création de l'Agence française pour les Économies d'Énergie en 1974, sensibilisation à la « chasse au gaspi », programme électronucléaire, etc.).



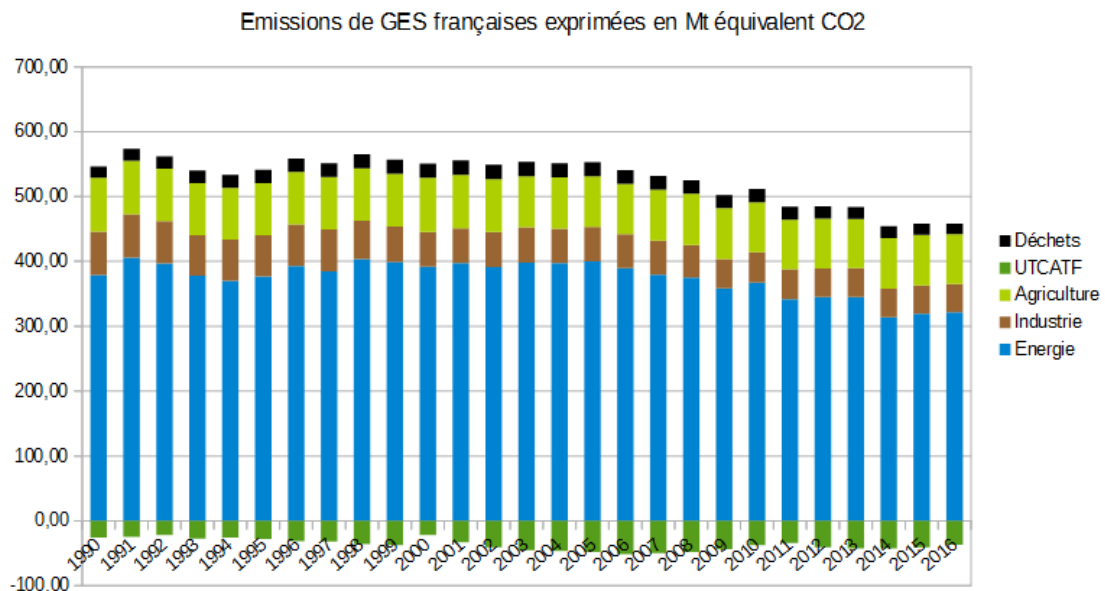
Source : Bilan de l'énergie SDES (données non corrigées du climat)

Si ces évolutions majeures lancées à la fin des années 1970 et au début des années 1980 s'essouffent ensuite du fait de la baisse du prix des hydrocarbures, connue sous le nom de « contre-choc pétrolier », le souci de maîtriser la consommation d'énergie refait surface à la fin des années 1990 (rapport du Commissariat Général du Plan sur la maîtrise de l'énergie, publié en 1998) suivi de politiques climatiques reprises dans les plans climat successifs.

Concernant les émissions non énergétiques, les politiques agricoles communes successives dès 1992 ont notamment permis de développer des changements de pratiques agricoles, à travers la rémunération croissante des externalités positives de l'agriculture et notamment environnementales, favorables à une baisse des émissions du secteur.

Il en résulte :

- une économie devenue, parmi les pays développés, l'une des moins carbonées :
  - en émissions par habitant, la France est le deuxième pays le moins émetteur du G71 en 2015 après l'Italie (données OCDE) ;
  - en émissions par unité de PIB, la France est le pays le moins émetteur du G7 en 2014 (cf. graphique des émissions de GES par unité de PIB ci-avant).
- des politiques publiques visant la réduction des émissions (politiques d'efficacité énergétique principalement, mais également de recours à des énergies décarbonées) ;
- une expérience de l'efficacité comme des limites du signal « prix du carbone » et le besoin d'une politique plus structurée, puissante et continue de réduction des émissions ;
- le développement des énergies renouvelables ;
- une sensibilisation du public croissante.



Source : CCNUCC-CITEPA, format CCNUCC/ CRF – périmètre Kyoto hors UTCATF

Après une période de stabilité entre 1990 et 2005, ces politiques ont permis d'instaurer une baisse des émissions de -1,5 %/an en moyenne entre 2005 et 2016, soit -7,5 MtCO<sub>2</sub>eq/an en moyenne.

---

<sup>1</sup> Le G7 regroupe le Canada, les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie et la France.

En 2016, les émissions de gaz à effet de serre de la France (périmètre du protocole de Kyoto) hors secteur de l'utilisation des terres, changement d'affectation des terres et la foresterie (UTCATF)<sup>2</sup> ont diminué de 16,1 % par rapport à 1990, dans un contexte où la population a augmenté de 15,0 %. Les émissions françaises par habitant sur ce même périmètre sont passées de 9,4 t CO<sub>2</sub>eq à 6,9 t CO<sub>2</sub>eq entre 1990 et 2016, soit une réduction de plus de 25 %, et le PIB a augmenté de 48,6 % sur la même période. Durant la même période l'intensité des émissions par unité de PIB a diminué de 43,6 % traduisant ainsi la décorrélation entre émissions et croissance économique.

Le principal secteur ayant contribué à la réduction des émissions françaises depuis 1990 est l'industrie. Si la crise économique de 2008-2009 et la réduction de l'activité économique qu'elle a provoquée ont joué un rôle, la majeure partie des réductions d'émissions de ce secteur est due à l'amélioration de l'efficacité énergétique et environnementale des procédés. Ainsi le secteur de la chimie a vu ses émissions chuter de 61,3 % en France entre 1990 et 2016 notamment grâce à une réduction drastique des émissions de N<sub>2</sub>O liée à la production d'acides adipique et nitrique et de l'intensité énergétique.

Le transport est, en France, le premier secteur émetteur de gaz à effet de serre. En 2016, il représente 30 % des émissions nationales, soit 137,3 Mt CO<sub>2</sub>eq, avec une forte croissance entre 1990 et 2001 (+ 18,5 %) puis une décroissance de -5,5 % entre 2001 et 2016. L'augmentation du trafic routier est à l'origine de cette évolution. Elle n'a pas été compensée par la baisse des émissions unitaires des nouveaux véhicules ou le développement des biocarburants dont la forte progression à partir de 2005 a néanmoins permis de limiter de façon significative les émissions du secteur routier.

### **1.1.2 Le mix énergétique en France**

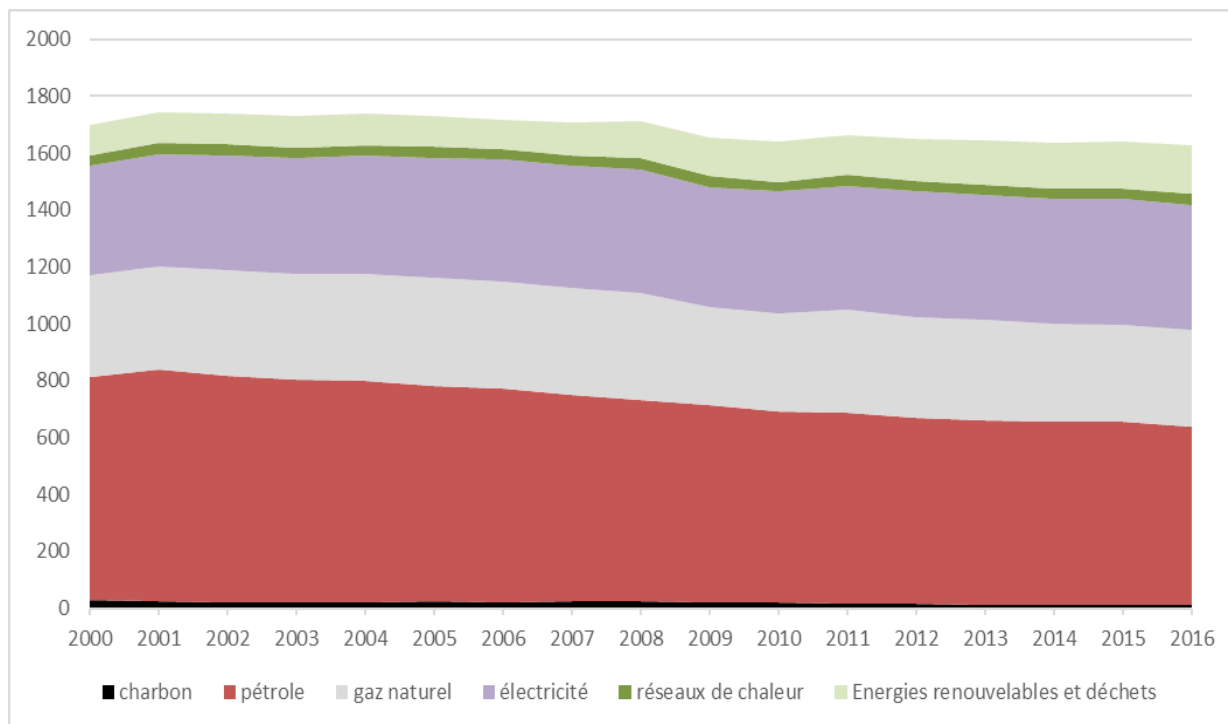
La consommation d'énergie finale française a cru régulièrement jusqu'en 2001, date à laquelle elle a été stabilisée, traduisant tout à la fois les mutations de l'économie française et l'efficacité des politiques publiques en faveur de l'amélioration de l'efficacité énergétique de la France. A partir de 2009, du fait de la crise économique notamment, la consommation finale d'énergie à des fins énergétiques a légèrement baissé. Les politiques de maîtrise de la demande en énergie ont permis d'endiguer la hausse de consommation d'énergie liée à la

---

<sup>2</sup> L'UTCATF, dit LULUCF en anglais, constitue le secteur d'inventaire des émissions/absorptions anthropogéniques de gaz à effet de serre (GES) résultant des changements du stock de carbone dans les terres et les forêts.

hausse de la population et à la croissance économique, mais n'ont pas encore permis de réduire durablement le total des consommations.

*Consommation finale à usage énergétique par forme d'énergie — données corrigées des variations climatiques, en TWh.*



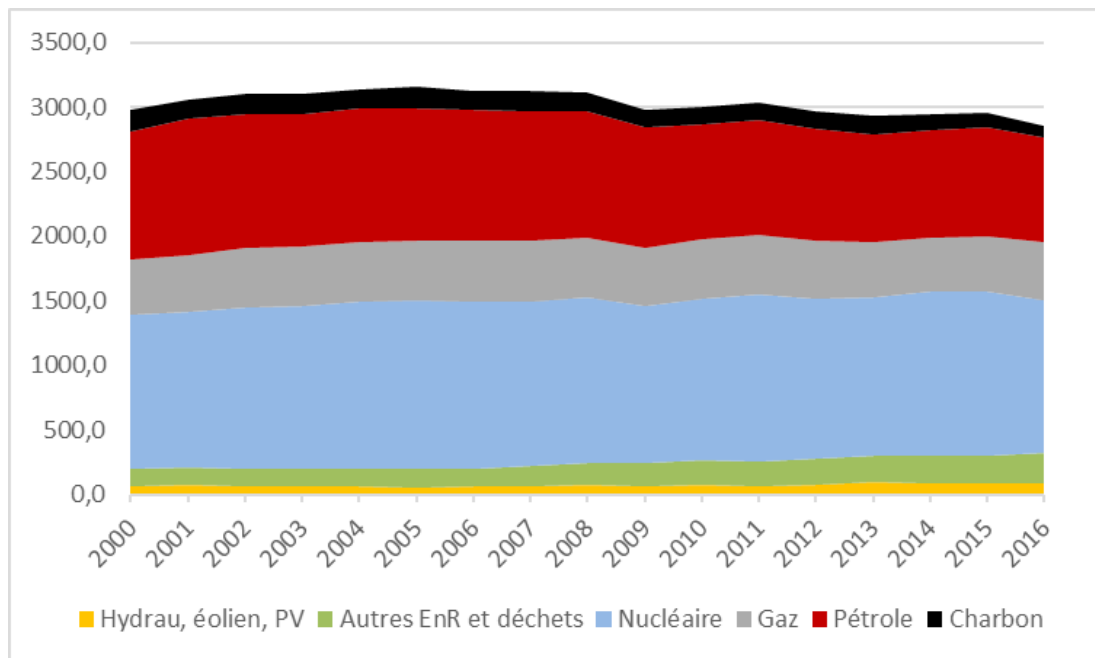
*Source : calculs SDES, à partir des sources par énergie*

En application de l'article 3 de la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, la France s'est fixé le double objectif de réduire sa consommation énergétique à 1528 TWh d'énergie finale et 2557 TWh d'énergie primaire en 2020 (hors transport aérien international, hors usages non énergétiques). En 2016, la consommation finale à usage énergétique (hors transport aérien international) corrigée des variations climatiques s'élevait à 1633 TWh.

Si la France s'inscrit globalement dans un mouvement de réduction de sa consommation énergétique finale, le rythme actuel est insuffisant pour atteindre l'objectif à 2020 de la directive efficacité énergétique. Le scénario de référence indique que l'objectif pour 2020 ne serait atteint qu'en 2026. L'atteinte des objectifs pour 2020 nécessiterait une montée en puissance rapide des mesures engagées ou nouvelles.

Le mix énergétique se transforme légèrement : les énergies renouvelables progressent au détriment des énergies fossiles. La progression n'est toutefois pas encore d'un rythme suffisant. La consommation de gaz naturel est relativement stable.

*Consommation primaire par forme d'énergie – données corrigées des variations climatiques, en TWh.*



*Source : calculs SDES, à partir des sources par énergie<sup>3</sup>*

En 2017, la consommation primaire de la France métropolitaine, usages non énergétiques exclus, s'élève à 2747 TWh, en augmentation de 0,7 % par rapport à 2016. Corrigée des variations climatiques, elle progresse même de 1,6 %, tirée d'une part par la hausse de la demande finale et d'autre part, par l'augmentation des pertes lors de la transformation d'énergie.

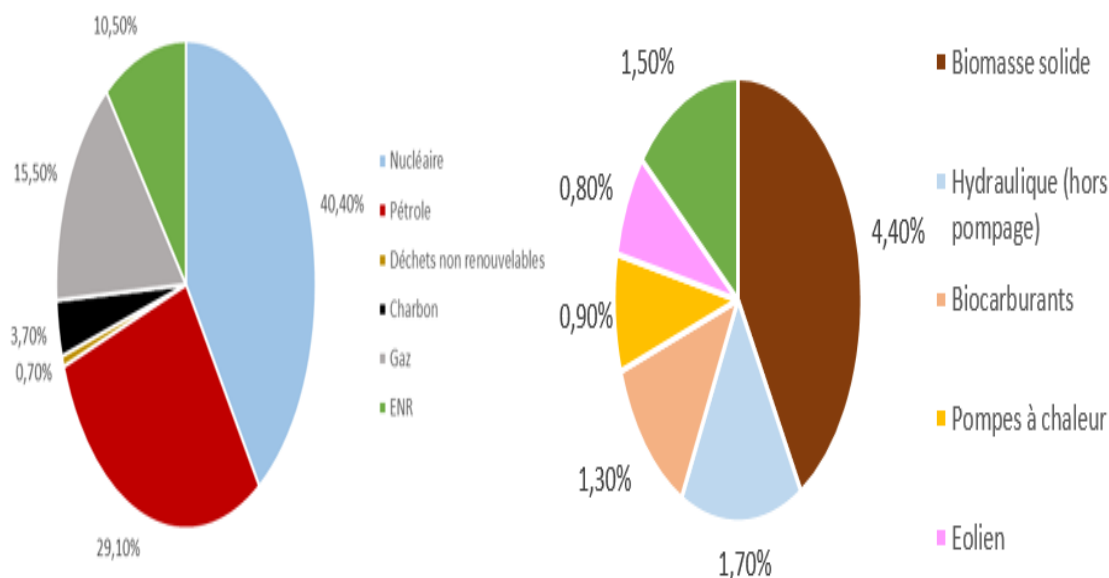
Dans l'ensemble, le bouquet énergétique primaire réel de la France métropolitaine se compose de 40,4 % de nucléaire, 29,1 % de pétrole, 15,5 % de gaz naturel, 3,7 % de charbon et 11,2 %

---

3. L'énergie nucléaire est comptabilisée en équivalent primaire à la production (chaleur dégagée par la réaction nucléaire, puis convertie en électricité), déduction faite du solde exportateur d'électricité.

d'énergies renouvelables et déchets (cf. *Figure infra*). Le taux d'indépendance énergétique s'élève à 53 %.

*Bouquet énergétique réel primaire en 2017 (Source SDES d'après les sources par énergie)*



*ENR : énergies renouvelables*

*Nucléaire : correspond au nucléaire comptabilisé en équivalent primaire à la production (chaleur dégradée par la réaction nucléaire, puis convertie en électricité), déduction faite du solde exportateur d'électricité*

En 2017, la France a mobilisé 2747 TWh pour satisfaire une consommation finale (corrigée des variations climatiques) de 1644 TWh. La différence est constituée des pertes et usages internes du système énergétique, des exportations nettes d'électricité et des soutes aériennes et maritimes internationales exclues par convention de la consommation.

Le bouquet énergétique final reste dominé par le pétrole. En 2016, les produits pétroliers représentaient 39 % de la consommation finale à usage énergétique, devant l'électricité (27 %), le gaz (21 %), les énergies renouvelables et les déchets (10 %), la chaleur (2 %) et le charbon (1 %). Conformément à la tendance observée depuis le milieu des années 2000, la part des énergies fossiles dans le bouquet baisse de 2 % en 2016, alors que celles de l'électricité et des énergies renouvelables augmentent. La chaleur, qui ne présente pas de tendance de long terme claire, progresse également en 2016.



### 1.1.3 Le mix électrique

En France, en 2017, le mix électrique de la France était composé à 72% d'électricité nucléaire. La part d'énergie renouvelable est en augmentation significative avec notamment une hausse de 16% de l'éolien par rapport à 2016, et de 9% du solaire.

	Production (TWh)	Part
Nucléaire	379	71,6%
Thermique	54	10,3%
Hydraulique	53	10,1%
Eolien	24	4,5%
Solaire	9,2	1,7%
Bioénergies	9,1	1,7%
Total	529	100%

Une description précise des différentes filières est également disponible dans le projet de PPE mise à disposition du public.

### 1.1.4 Cadre juridique national

L'article L. 100-1 du code de l'énergie, tel qu'il résulte de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), fixe le cadre de la politique française en matière d'énergie et de lutte contre le changement climatique.

Il reprend les engagements européens de la France et propose des objectifs nationaux ambitieux sur le plan énergétique :

- En 2020, 23 % de la consommation d'énergie devrait être d'origine renouvelable. Fin 2017, environ 16% était d'origine renouvelable.
- À l'horizon 2025, la part du nucléaire devrait être réduite à 50 % dans la production d'électricité. Les modélisations réalisées par RTE dans le cadre du Bilan Prévisionnel 2017 montraient qu'un tel objectif ne pourrait être atteint qu'à condition de fermer 24 réacteurs d'ici 2025. A la suite des travaux réalisés entre juin 2017 et décembre 2018 dans le cadre de la Programmation pluriannuelle de l'énergie et devant l'impossibilité de concilier la réalisation de cet objectif et celui de réduction de gaz à effet de serre, le Gouvernement propose au parlement de décaler cet objectif à 2035.
- En 2030 :
  - Les émissions de gaz à effet de serre devraient diminuer de 40 % par rapport à 1990 ;

- La consommation énergétique finale devrait diminuer de 20 % par rapport à 2012 ;
  - La consommation d'énergie fossile primaire devrait diminuer de 30 % par rapport à 2012 ;
  - L'efficacité énergétique devrait augmenter de + 27 % ;
  - 32 % de la consommation d'énergie devrait être d'origine renouvelable. Cet objectif est décliné par vecteur énergétique (40 % de la production électricité ; 38 % de la consommation finale de chaleur ; 15 % de la consommation finale de carburant et 10 % de la consommation finale de gaz doivent être d'origine renouvelable);
  - la quantité de chaleur et de froid d'origine renouvelable et de récupération dans les réseaux de chaleur devrait être multipliée par 5 par rapport à 2012.
- En 2050 :
- Les émissions nationales de gaz à effet de serre devront être réduites de 75% par rapport à 1990
  - La consommation énergétique finale devra être réduite de 50% par rapport à 2012.

En 2015, la France a également publié la première Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC)<sup>4</sup> qui a fixé trois premiers budgets-carbone jusqu'en 2028, représentant des plafonds d'émissions à ne pas dépasser par période de cinq ans. La SNBC est la feuille de route de la France pour conduire la politique d'atténuation du changement climatique. Elle donne des orientations jusqu'en 2050 pour mettre en œuvre la transition vers une économie bas-carbone dans tous les secteurs d'activités.

Le décret n° 2015-1491 du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone fixent les trois premiers budgets carbone pour les périodes 2015-2018, 2019-2023, 2024-2028 et approuvant la SNBC.

En même temps que l'ambition de long terme a été renforcée, le bilan de la mise en œuvre de la SNBC sur la première période 2015-2018 a constaté que le premier budget carbone sera dépassé. La SNBC est en cours de révision pour intégrer cette ambition renforcée et doit être publiée au premier semestre 2019.

---

<sup>4</sup> Cf. <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snbc>

La première programmation pluriannuelle de l'énergie a été adoptée en 2016, et a fixé des objectifs d'efficacité énergétique et de développement des énergies renouvelables à l'échéance de 2023, sur la trajectoire des 32% en 2030. Un projet de nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie, pour la période 2019-2028, a été mis en consultation<sup>5</sup>.

En complément, le Plan climat adopté en juillet 2017 fixe pour objectif l'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050. La neutralité carbone est entendue dans les termes de l'accord de Paris, comme un équilibre entre les émissions et les absorptions liées aux activités humaines de gaz à effet de serre. Ce principe de neutralité carbone impose ainsi de ne pas émettre plus de gaz à effet de serre que notre territoire peut en absorber via notamment les forêts ou les sols.

## 1.2. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

La France a pris différents engagements de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre. Certains ont été pris au niveau international, dans le cadre du Protocole de Kyoto (1997) ou de l'Accord de Paris (2016). Les engagements internationaux de la France sont pris au niveau de l'union européenne (UE), puis répartis entre le système européen d'échange de quotas d'émissions (industrie, production d'énergie et aviation intra-UE) et les secteurs en dehors de l'ETS (Système communautaire d'échange de quotas d'émission ou Emission Trading Scheme en anglais) (transport, bâtiment, agriculture, traitement des déchets, etc.). Les impacts vis-à-vis de ces cadres juridiques sont explicités au 4.1.2.

Au niveau européen, pour les secteurs en dehors de l'ETS, une répartition entre les États membres des efforts a été décidée pour la période 2013-2020 par la décision de partage de l'effort décision n° 406/2009/CE et pour la période 2021-2030 par le règlement UE n°2018/842<sup>6</sup> de partage de l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Selon ce règlement, l'objectif de la France est ainsi de réduire ses émissions de gaz à effet de serre

---

<sup>5</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Projet%20PPE%20pour%20consultation.pdf>.

<sup>6</sup> Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013

de 37% en 2030 par rapport à leur niveau de 2005 pour les secteurs non compris dans le système d'échange de quota<sup>7</sup>.

De même, le règlement UE n° 2018/841<sup>8</sup> encadre les engagements des Etat-membres sur la période 2021-2030 concernant les émissions et absorptions du secteur des terres et de la forêt (UTCATF : Utilisation des Terres, Changements d'affectation des Terres et Forêt).

Les modélisations réalisées dans le cadre de la révision de la stratégie nationale bas carbone montrent que les mesures déjà mises en place devraient permettre à la France de tenir ses objectifs européens à court terme (2020). A moyen et long termes, il sera nécessaire de mettre en place des mesures plus importantes afin de tenir les objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. La révision de la stratégie nationale bas carbone en cours propose les orientations de politique publique pour respecter les objectifs européens 2030 et l'objectif de neutralité carbone à horizon 2050. Le scénario de référence de la SNBC respecte le point de passage 2030.

La Commission européenne a également présenté le 28 novembre 2018 une communication « une planète propre pour tous » proposant sa stratégie pour une réduction à long terme des émissions de gaz à effet de serre dans l'Union européenne. Exposant plusieurs trajectoires envisageables, cette stratégie présente 8 scénarii de réduction d'émissions d'ici 2050, en mettant l'accent sur ceux permettant d'atteindre la neutralité en gaz à effet de serre en 2050 à l'échelle de l'Union européenne. L'objectif national de neutralité à horizon 2050 s'inscrit dans la poursuite d'un objectif similaire au niveau européen.

Au niveau international, l'Accord de Paris fixe un objectif ambitieux en cherchant à « *contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels* » (art 2.1.a). De plus, l'article 4 précise que « *les Parties cherchent à parvenir au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais, étant entendu que le plafonnement prendra davantage de temps pour les pays en développement [...] de façon à parvenir à un*

---

<sup>7</sup> Le système d'échange de quotas est un mécanisme allouant des droits d'émissions de gaz à effet de serre, qui peuvent être échangés entre les entreprises selon un mécanisme de marché

<sup>8</sup> Règlement (UE) 2018/841 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013 et la décision (UE) n° 529/2013

*équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre au cours de la deuxième moitié du siècle, sur la base de l'équité, et dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté.* » Dans ce contexte et celui d'urgence à agir, souligné par le rapport spécial sur un réchauffement global de 1.5°C du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) publié en 2018, la France relève le niveau de son ambition climatique de long terme en visant la neutralité carbone dès l'horizon 2050. Elle s'approprie ainsi au niveau de son territoire l'objectif mondial de l'Accord de Paris et ce dès 2050, quand l'objectif mondial vise la deuxième moitié du siècle.

Il existe de nombreuses métriques pour diviser le budget carbone mondial restant entre les pays. Certaines mettent l'accent sur la responsabilité historique des pays, quand d'autres insistent davantage sur la capacité des pays à réduire leurs émissions, ou encore sur les émissions par habitant ou sur l'efficacité-coût des réductions d'émissions. Il n'y a en revanche aucune métrique acceptée par tous les pays qui pourrait être utilisée pour fixer définitivement un partage mondial de l'effort climatique dans le cadre des négociations internationales à la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC).

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le Plan climat de juillet 2017, en cohérence avec l'accord de Paris, a relevé l'ambition de l'action climatique de la France en fixant notamment l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050. Il y a donc lieu d'actualiser l'objectif défini au niveau législatif. En effet, l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone nécessite un effort plus ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre que l'objectif du facteur 4 (réduction de 75 % en 2050 par rapport à 1990), objectif actuellement défini par le code de l'énergie, c'est-à-dire une division par un facteur 6 à 8 des émissions par rapport à 1990. En parallèle, l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone nécessite un effort accru de maintien et de développement des capacités d'absorptions des écosystèmes.

De plus, dans le cadre des travaux des travaux menés pour la révision de la Programmation Pluriannuelle de l'Energie et de la Stratégie Nationale Bas Carbone, les modélisations ont montré que les mesures envisagées conduiront à une baisse des consommations d'énergies fossiles plus importante que l'objectif actuel dans la loi, de 40 % en 2030 par rapport à 2012.

Les mêmes travaux ont également montré l'incompatibilité des objectifs climatiques avec la baisse de la part de nucléaire à hauteur de 50% en 2025.

Concernant les objectifs de consommation énergétique, l'atteinte de la neutralité carbone nécessitera une réduction importante de l'ensemble des consommations énergétiques finales

car les ressources en énergie décarbonée (biomasse, électricité décarbonée) demeurent limitées, y compris à cet horizon. Les travaux menés par le Gouvernement montrent que l'objectif d'une division par deux des consommations d'énergie à l'horizon 2050 est en ligne avec l'atteinte de la neutralité. L'ambition à long-terme n'est donc pas remise en cause. En ce qui concerne la réduction à 50% du nucléaire, le Gouvernement a pris acte des différentes études dont celles menées par le gestionnaire de réseau de transport d'électricité RTE qui montrent que l'échéance de 2025 soulève d'importantes difficultés de mise en œuvre au regard de nos engagements en matière climatique. Malgré le développement volontariste des énergies renouvelables confirmé par le Gouvernement dans le projet de PPE rendu public, et du fait de l'absence de solutions de stockage de grande capacité à court terme, la France serait contrainte de construire de nouvelles centrales à gaz (au moins 9 GW) dans les sept prochaines années pour assurer la sécurité d'approvisionnement (c'est-à-dire l'alimentation électrique pour tous les consommateurs à tout moment) lors des pointes de consommation, conduisant à une augmentation forte et durable de nos émissions de gaz à effet de serre en contradiction avec nos objectifs climatiques

Il est donc nécessaire de définir de nouveaux objectifs qui reflètent ces nouvelles ambitions plus élevées ainsi que de réajuster les objectifs qui ne sont pas atteignables. Or l'atteinte de la neutralité carbone nécessite une transformation en profondeur de la société, de l'économie et des comportements. Pour rendre effectif et contraignant ces objectifs, l'intervention du législateur est donc indispensable.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La présente mesure vise à adapter et mettre en cohérence les objectifs de moyen terme et à fixer des objectifs de la politique énergétique et climatique de long terme ambitieux, afin de concrétiser la priorité donnée à l'objectif climatique et l'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050 :

- Le premier objectif est d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050, qui correspond à un renforcement de l'ambition de baisse des émissions de gaz à effet de serre (division par un facteur 6 à 8 des émissions par rapport à 1990) par rapport à l'objectif actuel (division par 4 des émissions par rapport à 1990);
- L'ambition sur la baisse des consommations d'énergies fossiles est revue à la hausse pour atteindre 40% en 2030 (contre 30% actuellement) ;
- La date d'atteinte de 50% de nucléaire dans la production électrique est reportée à l'horizon 2035.

Ces différents objectifs sont cohérents avec la priorité donnée à la décarbonation, comme cela est exposé en partie 3.2.

### 3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

#### 3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Les travaux menés en 2018 dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et de la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) ont identifié l'ensemble des mesures qu'il était encore possible de mettre en place afin de respecter les objectifs fixés dans la loi.

La Stratégie Nationale Bas Carbone s'appuie sur un scénario de référence élaboré au cours d'un exercice de modélisation commun à la Programmation Pluriannuelle de l'Energie. Ce scénario, nommé « Avec Mesures Supplémentaires » (AMS), met en évidence des mesures de politiques publiques, en supplément de celles existant aujourd'hui, qui permettraient à la France de respecter le mieux possible ses objectifs climatiques et énergétiques à court, moyen et long-terme.

Afin de construire ce scénario, une réflexion centrée sur une France neutre en carbone a été menée. À l'horizon 2050, un certain niveau d'émissions paraît incompressible, en particulier dans les secteurs non énergétiques (agriculture, procédés industriels et déchets). Atteindre la neutralité carbone implique donc de compenser ces émissions par des puits de carbone. Le puits estimé du secteur des terres (forêt et terres agricoles) optimisé et durable, ajouté à un puits estimé de capture et stockage du carbone, permet d'équilibrer uniquement les émissions résiduelles non énergétiques (agriculture et procédés industriels) ainsi que certaines émissions énergétiques inévitables (transport aérien et fuites de gaz principalement) (voir graphique ci-dessous). Pour atteindre la neutralité carbone, il est ainsi nécessaire de décarboner totalement la production d'énergie et de réduire fortement les consommations d'énergie dans tous les secteurs afin d'alléger les tensions sur les ressources décarbonées (la biomasse en particulier). Cela implique une électrification importante des usages de l'énergie (transport, procédés industriels, etc.)<sup>9</sup> et de se reposer uniquement sur les sources d'énergie suivantes : les ressources en biomasse (déchets de l'agriculture et des produits bois, bois énergie...), la chaleur issue de l'environnement (géothermie, pompes à chaleur...) et l'électricité décarbonée.

---

<sup>9</sup> Au vu du potentiel de mobilisation de la biomasse, seuls 30 % des usages pourraient être satisfaits avec des combustibles décarbonés alors qu'aujourd'hui, près de deux tiers de la consommation d'énergie finale provient des combustibles fossiles.

Les principales mesures visant à atteindre la neutralité carbone sont les suivantes :

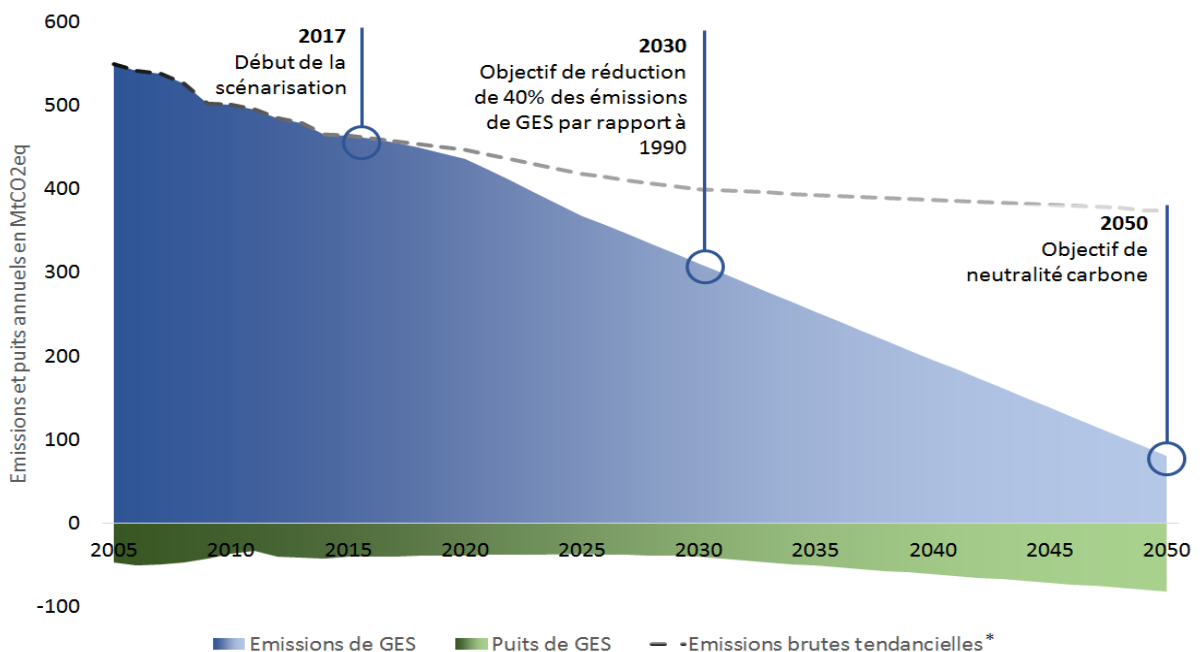
- diviser par deux la consommation d'énergie tous secteurs confondus, en améliorant l'efficacité énergétique et en maîtrisant la demande en énergie dans l'ensemble des secteurs ;
- décarboner totalement l'énergie que nous consommons, en mobilisant l'électricité décarbonée, la chaleur renouvelable et la biomasse. Cela passe notamment par une réduction accrue des consommations d'énergies fossiles dans le secteur des transports et du bâtiment
- réduire au maximum les émissions de gaz à effet de serre non énergétiques, en particulier de l'agriculture (émissions divisées par deux) et l'industrie ;
- maximiser la pompe à carbone, en optimisant la gestion de la forêt et des sols agricoles, afin que ce puits permette de compenser les émissions résiduelles incompressibles (des secteurs non énergétiques comme l'agriculture ou l'industrie).

La baisse de la part du nucléaire nécessitera la fermeture de 14 réacteurs d'ici à 2035.

L'ensemble des mesures est plus précisément décrit dans les projets de programmation pluriannuelle de l'énergie et de Stratégie nationale Bas Carbone.

La trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre résultant du scénario de référence de la version projet de la révision de la SNBC pour atteindre la neutralité carbone en 2050 est présentée dans le graphique ci-après. Cette trajectoire aboutit à des émissions en 2050 d'environ 80MtCO<sub>2</sub>eq.

*Evolution des émissions et des puits de GES sur le territoire national entre 2005 et 2050*



Source : MTEs, 2019.



### 3.2. OPTION RETENUE

La solution retenue est la modification des objectifs qui figurent à l'article L.100-4 du code de l'énergie découlant du scénario de référence de la SNBC et de la PPE. Ces objectifs, intrinsèquement cohérents sont les suivants :

- Le premier objectif est d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050, ce qui correspond à un renforcement de l'ambition de baisse des émissions de gaz à effet de serre ;
- L'ambition sur la baisse des consommations d'énergies fossiles est revue à la hausse pour atteindre 40% en 2030 (contre 30% actuellement) ;
- La date d'atteinte de 50% de nucléaire dans la production électrique est reportée à l'horizon 2035.

Ces différents objectifs sont cohérents avec la priorité donnée à la décarbonation.

Le transfert de vecteurs énergétiques carbonés que sont les énergies fossiles vers des énergies moins carbonées (électricité notamment ou énergies renouvelables pour la chaleur) réduit de façon plus significative les consommations d'énergies fossiles et donc les émissions de gaz à effet de serre. Dans le scénario de référence, les mesures proposées dans le cadre de la PPE conduisent aux baisses de consommation d'énergies primaires suivantes :

- Pour le charbon, une baisse de 82% des consommations entre 2012 (138TWh) et 2030 (25TWh) est attendue. Cette baisse sera notamment due à l'arrêt des centrales de production d'électricité à partir de charbon et de la sortie du chauffage au charbon pour les particuliers.
- Pour les produits pétroliers, une baisse de 41% des consommations entre 2012 (868TWh) et 2030 (510 TWh) est attendue. Cette baisse sera notamment due à la baisse de la consommation dans les transports entre 2012 et 2030 (-31%) pour atteindre 320 TWh de produits pétroliers en 2030, grâce au transfert vers des véhicules à carburant alternatif.
- Pour le gaz d'origine fossile, une baisse des consommations de 27% entre 2012 (444TWh) et 2030 (325TWh) est attendue. Cette baisse est essentiellement due à une baisse de la consommation dans le secteur du bâtiment (-40%) grâce à la rénovation.

Au total, ces baisses de consommation correspondent à une réduction des consommations d'énergies fossiles de 40% en 2030. Elles sont cohérentes avec les objectifs des émissions de gaz à effet de serre conduisant ainsi aux baisses d'émissions de gaz à effets de serre suivantes, telles qu'exposées dans la synthèse du scénario de référence de la SNBC et de la PPE :

- Dans le secteur du bâtiment, une baisse des émissions de 93Mt en 2015 à 43Mt en 2030 sera observée.

- Dans le secteur du transport, une baisse des émissions de 137Mt en 2015 à 99Mt en 2030 sera observée.

Le fait de fixer le délai pour l'atteinte à 50% de part du nucléaire dans la production électrique à l'horizon 2035 permettra d'engager une transition réaliste et pilotée avec la fermeture de 14 réacteurs (dont les deux de Fessenheim) sans augmenter les émissions de gaz à effet de serre du secteur de la production d'électricité, tout en assurant la sécurité d'approvisionnement électrique. Comme indiqué en partie 2.1, le report de 2025 à 2035 permettra d'éviter la construction de 9GW de centrales fonctionnant au gaz et les 20Mt/an de CO2 associées à la production à partir de gaz<sup>10</sup>.

Cette nouvelle trajectoire ambitieuse et crédible ainsi définie permettra de diversifier le mix énergétique de la France tout en réaffirmant la priorité au climat et à la baisse des émissions de gaz à effet de serre.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne**

Cette mesure modifie l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

#### **4.1.2 Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Les mesures envisagées sont compatibles avec le droit international et le droit de l'Union européenne.

L'objectif de neutralité carbone de la France est cohérent avec les grands principes de l'Accord de Paris, en particulier l'ambition, l'équité et le partage des responsabilités entre les différents pays.

En matière de politique d'énergies renouvelables, les objectifs européens sont définis dans la directive énergies renouvelables dont la refonte a été adoptée le 11 décembre 2018 par la

---

<sup>10</sup> Données d'après le Bilan Prévisionnel de RTE.

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. La directive prévoit, en son article 3 un objectif contraignant de 32% d'énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie. L'article 2 de la directive prévoit que chaque Etat membre fixe sa contribution nationale pour atteindre collectivement l'objectif global de l'Union.

L'objectif de 32% que s'est fixé la France est compatible avec cet objectif global.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1 Impacts macroéconomiques**

Les impacts précis de l'atteinte des objectifs définis par la présente disposition sont détaillés dans les projets de Stratégie Nationale Bas Carbone et de Programmation Pluriannuelle de l'Energie qui ont été mis en consultation.

La Stratégie Nationale Bas Carbone et la Programmation pluriannuelle de l'énergie s'appuient sur un scénario de référence élaboré au cours d'un exercice de modélisation. Ce scénario, nommé « Avec Mesures Supplémentaires » (AMS), met en évidence des mesures de politiques publiques, en supplément de celles existant aujourd'hui, qui permettraient à la France de respecter le mieux possible ses objectifs climatiques et énergétiques à court, moyen et long-terme. Il dessine une trajectoire possible de réduction des émissions de gaz à effet de serre jusqu'à l'atteinte de la neutralité carbone en 2050, à partir de laquelle sont définis les budgets-carbone. D'autres trajectoires seraient également possibles afin d'atteindre cet objectif.

Cette trajectoire possède la particularité d'avoir été élaborée dans un processus itératif avec les parties prenantes de la PPE et de la SNBC. Les évaluations macro-économiques présentées ci-dessous comparent la trajectoire du scénario de référence de la SNBC (scénario dit Avec Mesures Supplémentaires, « AMS ») à une trajectoire tendancielle en l'absence de mesures supplémentaires après le 1<sup>er</sup> juillet 2017 (scénario dit Avec Mesures Existantes, « AME ») dans un cadre démographique et macro-économique commun, notamment en termes de croissance économique tendancielle avant mesures. Ainsi, le scénario AME prend en compte une majorité des mesures issues de la loi de transition énergétique pour la croissance verte

mais il ne prend pas en compte les dernières politiques annoncées par le gouvernement, notamment le Plan climat de juillet 2017, ni celles qui seront prises ultérieurement.

**Tableau : Ecart entre scénario SNBC/PPE et scénario avec mesures existantes (écarts exprimés en volume (€2015) et en % (sauf mention contraire)<sup>11</sup> :**

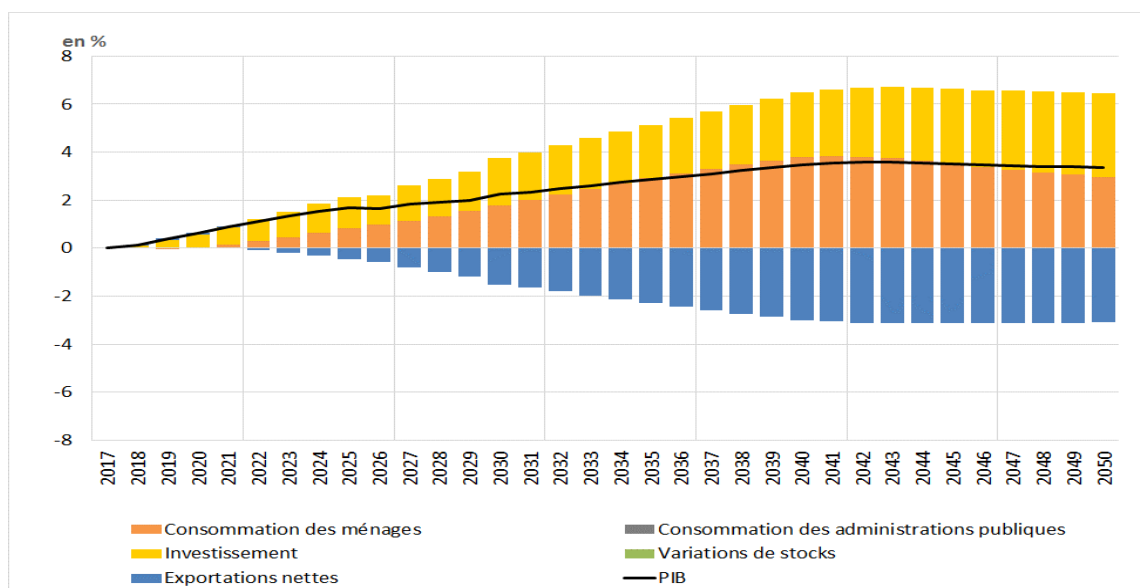
	<b>2023</b>	<b>2028</b>
PIB	1,3	1,9
VA du secteur marchand	1,8	2,4
Consommation des ménages	0,4	1,3
Pouvoir d'achat des ménages	1,1	2,2
Emploi (en nombre supplémentaire par rapport au scénario AME)	246 000	413 000
Balance commerciale (en % de PIB en valeur)	0,2	-0,1
Facture énergétique (en % de PIB en valeur)	-0,6	-0,9
Solde public (en % de PIB en valeur)	0,5	0,8

---

<sup>11</sup> D'après projet de PPE

Le graphique suivant présente l'effet de la SNBC sur le PIB et ses contributions.

*Figure 1 : Effets de la SNBC sur le PIB, et ses contributions*



*Source : Ademe-CGDD (Threeme<sup>12</sup> - cadrage SNBC)*

*Lecture : le graphique s'exprime en écart de pourcentage entre les deux scénarios : en 2050, le PIB, dans le scénario SNBC, est supérieur de 3,4% au PIB dans le scénario de référence. Il ne s'agit donc pas de l'écart des taux de croissance annuels, mais de leur cumul sur toute la période.*

En ce qui concerne plus spécifiquement le report de l'objectif de la réduction de la part du nucléaire, les études menées par le gestionnaire de réseau de transport d'électricité RTE dans

<sup>12</sup> Le modèle Three-ME, développé depuis 2008 par l'OFCE et l'ADEME, et utilisé pour l'évaluation de la PPE est un modèle d'équilibre général calculable keynésien au sens où la dynamique des prix et de l'offre de monnaie rend compte de déséquilibres transitoires sur les marchés et notamment le marché du travail, et où le taux d'intérêt est fixé par la Banque Centrale sur le marché financier. Il est également hybride au sens où sont conciliées une approche top-down classique et une approche bottom-up qui consiste à donner un fondement microéconomique aux décisions des ménages quant à la consommation énergétique, la rénovation thermique et l'achat de logements et de véhicules. Dans ce bloc hybride sont également modélisés des parcs de véhicules et de logements ventilés par classe d'efficacité permettant de mesurer très finement les émissions de CO2 de l'économie.

Le modèle Three-ME est multi-sectoriel : il considère 24 secteurs économiques (agriculture, sidérurgie, production d'énergie, transport ferroviaire, services non marchands, etc.), ce qui permet d'analyser les effets des transferts d'activité d'un secteur à un autre (en termes d'emploi, d'investissement, d'importations, etc.). Enfin, le modèle Three-ME considère quatre facteurs de production (le capital, le travail, les consommations intermédiaires et l'énergie) et 17 types d'énergies (pétrole, biocarburant, nucléaire, gaz, géothermie, éolien, etc.) plus ou moins substituables

le cadre de ses missions de service public (Bilan Prévisionnel 2017) avaient montré que l'échéance de 2025 conduisait à la fermeture de 24 réacteurs, pour une capacité de 22 GW, et la mise en service d'ici 2022 de nouveaux moyens de production à partir d'énergies fossiles pour une capacité d'au moins 9GW. Outre l'impact environnemental climatique incompatible avec nos objectifs climatiques, ces mises en service auraient nécessité des investissements significatifs de plusieurs dizaines de milliards d'euros dans des actifs de production (au moins 20 centrales à cycle combiné gaz auraient été nécessaires), non nécessaires pour le système électrique au bout de quelques années. Au-delà de la faisabilité technique, les investissements nécessaires à l'approvisionnement en gaz de ces moyens de production (développement de réseau notamment) n'ont pas été chiffrés mais auraient représenté des surcoûts supplémentaires importants. Les surcoûts d'investissement dans ces nouvelles capacités étant supérieurs à ceux nécessaires pour prolonger les réacteurs nucléaires qui auraient été fermés, les coûts de production auraient donc été fortement surenchéris par rapport au parc de production nucléaire arrêté pour atteindre l'objectif de nucléaire.

Le report de l'objectif de 50% permet donc de maintenir les faibles émissions en termes de gaz à effet de serre du système électrique français et d'éviter des investissements massifs dans des nouveaux moyens carbonés. A ce titre, les analyses de RTE réalisées dans le cadre de son bilan prévisionnel 2017 indiquent que les coûts annualisés, nets de la balance commerciale, seraient en 2025 inférieurs de l'ordre de 10 % dans un scénario<sup>13</sup> reportant l'objectif de 50 % de nucléaire au-delà de 2025.

Pour les autres objectifs, les exercices de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et de la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) ont permis d'identifier les mesures pour les atteindre, et leurs impacts par rapport au scénario avec mesures existantes. C'est pourquoi il n'est pas possible de mesurer les impacts entre un scénario permettant d'atteindre les nouveaux objectifs et un autre permettant d'atteindre les anciens dans la mesure où un tel scénario serait fondé sur des trajectoires irréalistes.

#### **4.2.2 Impacts sur les entreprises**

Les entreprises sont concernées de façon directe et indirecte par les objectifs proposés dans le présent projet de loi.

---

<sup>13</sup> Comparaison entre les scénarios Volt ou Ampère et Watt p 403

D'une façon directe, les objectifs de baisse des émissions de gaz à effet de serre et de consommation d'énergies fossiles conduiront à des investissements dans certains outils de production ou bâtiments, ainsi qu'à la modification de processus industriels.

De façon indirecte, l'énergie est un facteur de compétitivité essentiel pour une partie des entreprises françaises faisant face à une concurrence importante au niveau européen, mais également souvent au niveau mondial. Ainsi, pour certaines activités industrielles (production d'aluminium, de chlore, de silicium ...), l'approvisionnement en électricité représente en effet jusqu'à 30 % des coûts de production et peut représenter plus de 100 % de la valeur ajoutée.

L'évaluation macroéconomique réalisée dans le cadre de la révision de la stratégie nationale bas carbone, estime que le scénario sous-jacent à la SNBC permet de créer 469 000 emplois en 2030 et 789 000 à l'horizon 2050, par rapport à un scénario tendanciel (scénario AME). La transition énergétique permettrait de créer 208 000 emplois principalement directs, tandis que les 581 000 postes restants seraient principalement indirects, générés par le surcroît d'activité économique. Les secteurs les plus créateurs d'emplois seraient le secteur tertiaire avec 513 000 postes supplémentaires (65% du total), principalement indirects, compte tenu de son poids dans l'économie. L'industrie quant à elle créerait 36 000 emplois (5% du total), également principalement indirects.

Les résultats économiques sont sensibles à certaines hypothèses, notamment le contexte économique international. Dans l'évaluation, il est fait l'hypothèse dans le scénario SNBC et PPE d'un contexte international favorable où le reste du monde mène à bien des politiques compatibles avec une trajectoire de réchauffement global de 2°C d'ici à 2050.

Le report de l'objectif de 50% de nucléaire permet également de lisser les fermetures de centrales nucléaires. La fermeture rapide en quelques années des 24 réacteurs nécessaires pour l'atteinte de l'objectif de 2025, aurait conduit à la suppression de plusieurs dizaines de milliers d'emplois en quelques années avec les difficultés de reconversion associées. La fermeture plus progressive permettra d'accompagner la transition de manière plus fluide.

### **4.2.3 Impacts budgétaires**

Les différentes dispositions prévues dans le cadre de la PPE ont fait l'objet d'une évaluation budgétaire. Le détail des mesures figure dans la partie 6.5 de la PPE :

Les différents leviers prévus pour l'amélioration de l'efficacité énergétique sont les suivants :

- Dans le bâtiment, les usagers pourront bénéficier de crédits d'impôts (30% du coût des équipements de production de chaleur renouvelable et travaux de réduction de consommation énergétique) et de TVA réduite (5,5% pour les mêmes objets) ; d'aides de l'ANAH (environ 550M€/an), d'Eco-prêt logement social (3 Milliards d'ici 2022). La mise en conformité des bâtiments de l'Etat devrait représenter 200M€/an.

- Dans les transports, les usagers pourront bénéficier du bonus écologique et de la prime à la conversion pour l'acquisition de véhicules propres.
- De plus, l'atteinte des objectifs de développement des énergies renouvelables, qui restent inchangés par rapport à la loi actuelle (objectif d'atteindre 32% d'énergie renouvelable dans la consommation en 2030), nécessiterait les soutiens financiers suivants :
  - Pour les projets aidés par le Fonds chaleur, un besoin cumulé de 3,2 Mds€ sur la période 2018-2028 a été estimé ;
  - Pour les équipements de production de chaleur renouvelable actuellement éligibles au crédit d'impôt de transition énergétique, un besoin de l'ordre de 600M€ par an est estimé ;
  - Le taux réduit de TVA pour les réseaux de chaleur représentera entre 70 et 75M€/an ;
  - Le soutien pour les EnR électriques conduirait à l'engagement de 30 Mds€ supplémentaires d'ici 2028, en plus de 98 Mds€ déjà engagés (pour une hypothèse de prix de l'électricité atteignant 56€/MWh en 2028) ;
  - Le soutien pour l'injection de biogaz s'élèverait à 5,5 Mds€ de nouveaux engagements en plus des 2,3 Mds€ déjà engagés.

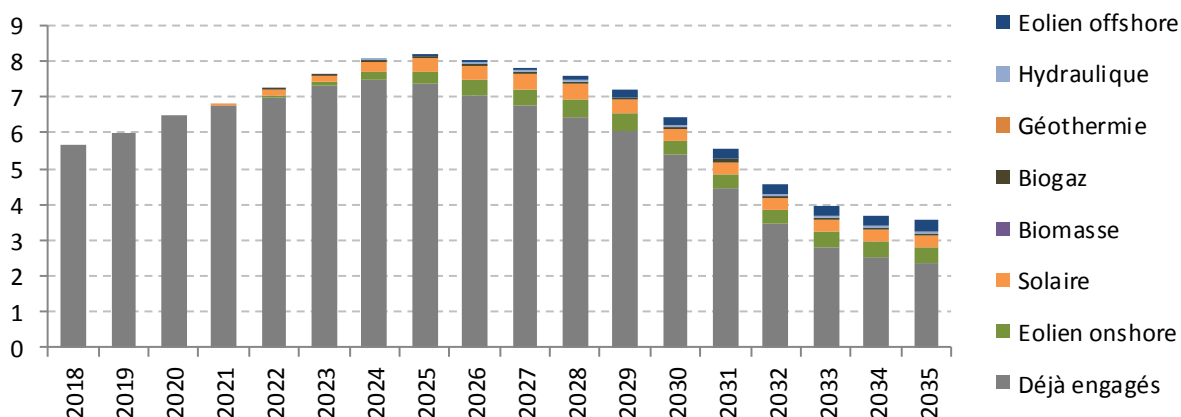
Les principales ressources de finances publiques nécessaires à la mise en œuvre des objectifs prévus par le code de l'énergie (article L100-4) sont liées au développement des énergies renouvelables et à l'amélioration de l'efficacité énergétique, soit principalement les dépenses prévues par le compte d'affectation spéciale (CAS) Transition énergétique, le fonds chaleur, les dépenses de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et les dépenses fiscales du crédit d'impôt de transition énergétique.

Concernant le développement des énergies renouvelables, l'objectif est inchangé mais, en tout état de cause, l'effet principal de la PPE se fera sentir après 2022. En effet, les installations sont généralement mises en service entre deux et trois ans après la signature du contrat ou de l'appel d'offres. Ainsi, les décisions prises en 2019 n'ont que peu ou pas d'impact sur la trajectoire de dépense avant 2022.

Par exemple, les estimations de dépenses publiques pour les énergies renouvelables électriques sont données par le graphe suivant :

*Estimation de l'évolution des charges de service public consacrées au soutien aux énergies renouvelables, à la cogénération pour un prix de l'électricité à 56€/MWh en 2028*





Par ailleurs, le CAS Transition Energétique a été très favorablement impacté par la renégociation sur les parcs d'éoliens offshores, conduisant à une baisse significative des montants à payer. La trajectoire prévue est donc bien compatible avec la loi de programmation des finances publiques (LPFP). Les données ci-dessous sont sur le périmètre de la France Métropolitaine Continentale auxquelles il faut ajouter les montants pour les zones non-interconnectées (Corse et départements d'Outre-Mer) de l'ordre de 400M€/an.

La trajectoire de la LPFP concernant les dépenses budgétaires de soutien aux énergies renouvelables (CAS Transition Energétique et fonds chaleur) est la suivante :

En M€	2019	2020	2021	2022
LPFP (CAS TE)	6 174	6 540	7 230	7 857
LPFP Fonds chaleur théorique	190	190	190	190

Source : LPFP

Les budgets prévus par le projet de PPE (basé sur les objectifs révisés) sont les suivants :

En M€	2019	2020	2021	2022
ENR électriques (France)	5 221	5 458	5 799	6 190
Biogaz injecté	130	147	177	272
Fonds chaleur	190	190	190	233

Source : Estimations réalisées dans le cadre de l'élaboration de la PPE par la DGEC

En ce qui concerne l'efficacité énergétique, l'évolution des objectifs proposés par le projet de loi ne conduit pas à augmenter le volume du crédit d'impôt de transition énergétique ou des crédits de l'ANAH par rapport à la LPFP.

La loi de programmation est compatible avec la LPFP sur le total des composantes affectées aux objectifs visés par la présente loi.

Dans ce cadre seront dégagés les moyens budgétaires pour accompagner les projets de territoire élaborés pour accompagner l'arrêt des tranches à charbon des centrales de production d'électricité.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

La modification des objectifs proposée n'entraînera aucune modification des compétences ni de création de missions nouvelles pour les collectivités territoriales. Les objectifs s'inscrivent dans le prolongement des dynamiques déjà engagées par les territoires.

### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

De même, la modification des objectifs n'entraînera aucune modification pour les administrations, notamment déconcentrées.

### **4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

La modification des objectifs définis par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ne génère pas d'impact sur les particuliers.

Néanmoins, la transition énergétique générera des impacts sur les ménages par le biais des baisses de consommation, de hausse éventuelle des différentes énergies, etc. Des mesures incitatives seront mises en œuvre, afin de permettre aux ménages d'améliorer l'efficacité énergétique de leur logement et de leurs déplacements, et ainsi de réduire leur consommation d'énergie, donc leurs factures. Ces dispositifs ont trois buts :

- accompagner et inciter les ménages à poursuivre leur chemin vers la transition énergétique ;
- limiter l'impact sur le pouvoir d'achat des ménages ;
- protéger les ménages les plus vulnérables, dans un souci de justice sociale.

Dans ce contexte, plusieurs mesures déjà existantes seront prolongées et d'autres seront mises en œuvre à la fois pour le logement et pour la mobilité.

La Programmation pluriannuelle de l'énergie suppose également des coûts d'investissement, dont une partie revient à la charge des ménages : les coûts de rénovation énergétique hors aides publiques des logements, les coûts d'achat de véhicules, des batteries pour les véhicules électriques, des bornes de recharges « ménages », investissements qui permettent ensuite de réaliser les économies d'énergie.

## **4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Les impacts environnementaux sont globalement positifs puisqu'ils concourent à la baisse des émissions de gaz à effets de serre et de consommations des énergies fossiles qui sont les principales sources d'émission.

Au-delà de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'évaluation environnementale du projet de stratégie nationale bas carbone met en évidence des incidences positives notables des dispositions visant l'atteinte de la neutralité carbone à horizon 2050 en particulier s'agissant du renforcement de la résilience des territoires face au changement climatique et la limitation des risques naturels, de la limitation de l'épuisement des ressources et du développement de l'économie circulaire, et de la préservation de la qualité des sols et de l'eau et de la gestion de l'espace. L'atteinte de l'objectif de neutralité carbone rend notamment indispensable la limitation de l'artificialisation des sols, afin de préserver leur qualité et de maintenir leur capacité à stocker du carbone. Ces dispositions devraient également avoir une incidence globalement neutre ou positive sur la qualité de l'air extérieur et intérieur, la limitation des risques technologiques et l'amélioration du cadre de vie et la santé publique.

En ce qui concerne plus spécifiquement le report de l'objectif de la réduction de la part du nucléaire, les études menées par RTE avaient montré que l'échéance de 2025 conduisait à la nécessité de construire de nouveaux moyens de production à partir d'énergies fossiles conduisant à une hausse des émissions de gaz à effets de serre (entre 40 Mt et 55Mt de CO<sub>2</sub> émises annuellement en 2025, contre 22 en 2016). Les scénarios étudiés dans le cadre de la PPE conduisent à l'opposé, à une baisse significative des émissions à l'horizon 2035 (environ 10Mt de CO<sub>2</sub>) avec une trajectoire décroissante des émissions sur la période, avec une baisse progressive des moyens thermiques.

Le report de l'objectif à 2035 n'entraîne pas de conséquence importante sur le stockage des déchets radioactifs, l'inventaire de centre de stockage de déchets radioactifs de moyenne et de haute activité (CIGEO) étant compatible avec cette date.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) est « saisi pour avis, par le Premier ministre, des projets de loi de plan et des projets de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental » conformément à l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

Par ailleurs, le conseil national de la transition écologique est consulté conformément à l'article L. 133-2-1 code de l'environnement.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1 Application dans le temps**

La disposition envisagée entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel*.

### **5.2.2 Application dans l'espace**

Le présent texte s'applique en France métropolitaine et à l'ensemble des départements et territoires d'outre-mer. Néanmoins ces collectivités ont des dispositions et objectifs spécifiques dans le secteur de l'énergie, notamment le 8°) de l'article L100-4 qui prévoit de parvenir à l'autonomie énergétique dans les départements d'outre-mer à l'horizon 2030, avec, comme objectif intermédiaire, 50 % d'énergies renouvelables à l'horizon 2020.

# **CHAPITRE II - DISPOSITIONS EN FAVEUR DU CLIMAT**

## **ARTICLE 2 - CRÉATION DU HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Le dérèglement climatique nécessite une transformation en profondeur de l'économie et des comportements. Le rapport du Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC) sur un réchauffement global de 1.5°C dresse un constat sans équivoque. Le réchauffement planétaire a déjà atteint +1°C au niveau mondial. Les conséquences en sont déjà visibles et ne feront que de s'aggraver avec la poursuite de l'augmentation de la température globale : incendies, inondations, ouragans, canicules, sécheresses, fonte des glaciers, hausse du niveau des mers, perte de biodiversité etc. Ce dérèglement climatique est causé par la hausse mondiale très rapide des émissions de gaz à effet de serre depuis le début de l'ère industrielle, qui se traduit par une augmentation importante de la concentration en gaz à effet de serre (dioxyde de carbone, méthane, protoxyde d'azote, gaz fluorés...) dans l'atmosphère.

La France s'est dotée de façon très précoce d'objectifs et de plans stratégiques pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) avec dès 2000 le Plan National de Lutte contre le Changement Climatique puis à travers les Plans Climat successifs. Au niveau international, la France s'est également engagée dès 2003 à diviser par 4 ses émissions de gaz à effet de serre en 2050 par rapport à 1990 (Facteur 4), objectif inscrit dans la Loi de programme fixant les orientations de sa politique énergétique de 2005.

En application de l'article 173 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), l'État adopte une stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, dénommée "stratégie bas-carbone", qui définit la marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions soutenables sur le plan économique à moyen et long termes.

En application de l'article L. 222-1 A du code de l'environnement, un plafond national des émissions de gaz à effet de serre dénommé " budget carbone " est fixé par décret pour la période 2015-2018, puis pour chaque période consécutive de cinq ans.

La Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) et trois budgets-carbone jusqu'en 2028 (établi à 442 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an en moyenne pour la période 2015-2018, à 399 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an en moyenne pour 2019-2023 et 358 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an en moyenne pour 2024-2028, ) ont été adoptés par le décret n°2015-1491 du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone. Les budgets-carbone sont déclinés à titre indicatif par grands domaines d'activité.

<b>Emissions annuelles moyennes</b> <b>(en Mt CO<sub>2</sub>eq)</b>	<b>2013</b>	<b>1<sup>er</sup> budget carbone</b> <b>(2015-2018)</b>	<b>2<sup>ème</sup> budget carbone</b> <b>(2019-2023)</b>	<b>3<sup>ème</sup> budget carbone</b> <b>(2024-2028)</b>
Secteurs relevant du système communautaire d'échange de quotas d'émissions (hors aviation internationale)	119	110	n.d.	n.d.
Autres secteurs	373	332	n.d.	n.d.
Tous secteurs confondus	492	442	399	358

La SNBC donne les orientations stratégiques pour mettre en œuvre en France la transition nécessaire au respect des objectifs relatifs à la lutte contre le changement climatique.

Aux termes de l'article L. 100-4 du code de l'énergie, la France doit réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 40 % à l'horizon 2030 et les diviser par quatre à l'horizon 2050 (objectif dit « facteur 4 »), par rapport à 1990. En application de la décision no 406/2009/CE1 et du règlement 2018/842 UE, la France a également pour objectif de réduire ses émissions dans les secteurs non couverts par le système européen d'échange de quotas carbone (SEQE) par rapport à 2005 de 14 % d'ici 2020 et de 37 % d'ici 2030).

La SNBC définit une trajectoire de long terme de réduction des émissions de gaz à effet de serre en France pour atteindre l'objectif du facteur 4 à 2050 et fixe les « budgets carbone ». Les budgets-carbone sont cohérents avec la trajectoire d'après laquelle ils sont fixés. Ainsi, pour chaque période un budget carbone est fixé plus bas que celui de la précédente (de l'ordre de 10%).

La Stratégie nationale bas-carbone formule des recommandations qui doivent être prises en compte par les décideurs publics. Ces recommandations sont formulées :

- par secteurs d'activité : transport, bâtiment, industrie, agriculture, sylviculture, production d'énergie, déchets ;
- sur des sujets de politique transversale : investissements, recherche, éducation et formation, etc.

Conformément à l'article L. 222-1 C du code de l'environnement issu de l'article 173 de la LTECV, la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) doit être revue d'ici le 1<sup>er</sup> juillet 2019. Elle définira un 4<sup>ème</sup> budget-carbone pour la période 2029-2033. Le Plan climat, publié en juillet 2017 par le gouvernement a rehaussé l'ambition de long-terme de la France, annonçant que la révision de la SNBC intégrera l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050. Elle définira un 4<sup>ème</sup> budget-carbone pour la période 2029-2033. Il convient de noter que le Haut Conseil pour le climat sera l'instance en charge de l'évaluation de la révision de la présente Stratégie avant sa publication.

La Stratégie nationale bas carbone et les budgets-carbone sont adoptés par décret. L'article L. 222-1 B du code de l'environnement issu de l'article 173 de la LTECV précise que les décisions publiques (État, collectivités, établissements publics) dans les domaines concernés doivent la prendre en compte. Conformément à l'article L.141-1 du code de l'énergie issu de l'article 176 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), la Programmation pluriannuelle de l'énergie instaurée par le même article doit être compatible avec la Stratégie Nationale Bas-Carbone.

L'article L. 145-1 du code l'énergie, créé 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 instauré un comité d'experts pour la transition énergétique (CETE), consulté dans le cadre de l'élaboration du budget-carbone et de la stratégie bas-carbone prévus ainsi que des programmations pluriannuelles de l'énergie.

Inspiré des pratiques étrangères, et notamment britannique, ce comité d'experts est chargé d'accompagner le Gouvernement dans la définition de la stratégie-bas-carbone, des budgets carbone et de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Au titre de l'article L. 222-1 D du code de l'environnement créé par l'article 176 de la LTECV, le comité d'experts pour la transition énergétique rend également un avis sur le respect des budgets carbone déjà fixés et sur la mise en œuvre de la stratégie bas-carbone en cours, au plus tard six mois avant l'échéance de publication de chaque période mentionnée au second alinéa de l'article L. 222-1 C du code de l'environnement.

Afin d'informer au mieux l'élaboration des rapports du comité d'experts, des réunions d'échanges et des présentations ont été organisées en moyenne deux fois par an avec l'administration centrale du ministère de la Transition écologique et solidaire.

Le comité d'experts s'est réuni à quatre reprises en 2015, à huit reprises en 2016, à neuf reprises en 2017.

Depuis son instauration par le décret n°2015-1222 du 2 octobre 2015 relatif au comité d'experts pour la transition énergétique, le comité d'experts a rendu dix avis<sup>14</sup>.

Ces avis ont éclairé l'élaboration de ces différents documents de programmation nationaux dans le domaine de l'énergie et du climat.

Ces avis ainsi qu'une présentation du CETE sont disponibles sur différentes pages du site Internet du ministère de la Transition écologique et solidaire.<sup>15</sup>

## 1.2. ÉTAT DU DROIT

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 l'article L 145-1 du code de l'énergie qui instaure un comité d'experts pour la transition énergétique, consulté dans le cadre de l'élaboration du budget-carbone et de la stratégie bas-carbone prévus à la sous-section 1 de la section 1 du chapitre II du titre II du livre II du code de l'environnement, ainsi que de la programmation pluriannuelle de l'énergie mentionnée au chapitre Ier du titre IV du code de l'énergie. Il prévoit que le comité d'experts soit composé d'un nombre de membres inférieur à dix, nommés en raison de leurs compétences dans les domaines de l'énergie et du climat.

Cet article dispose également que ses membres adressent à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, avant leur entrée en fonction, une déclaration d'intérêts dans

---

<sup>14</sup> Avis portant :

- Sur le projet de Programmation Pluriannuelle de l'Energie de la Corse, le 14 octobre 2015
- Sur les projets de budgets-carbone et de Stratégie Nationale Bas-Carbone, le 16 octobre 2015
- Sur le projet de Programmation Pluriannuelle de l'Energie, le 30 juillet 2016
- Sur le projet de Programmation Pluriannuelle de l'Energie de la Réunion, le 20 octobre 2016
- Sur le projet de Programmation Pluriannuelle de l'Energie de Mayotte, le 12 janvier 2017
- Sur le projet de Programmation Pluriannuelle de l'Energie de la Guadeloupe, le 15 mars 2017
- Sur le projet de Programmation Pluriannuelle de l'Energie des îles Wallis et Futuna du 6 juin 2018
- Sur le projet de Programmation Pluriannuelle de l'Energie de la Martinique, le 30 mai 2018
- Sur la synthèse des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), le 18 septembre 2018
- Sur le respect des budgets carbone déjà fixés et sur la mise en œuvre de la stratégie bas-carbone en cours, le 24 décembre 2018

<sup>15</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/loi-transition-energetique-croissance-verte>  
<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/programmations-pluriannuelles-lenergie-ppe>



les conditions prévues au III de l'article 4 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. 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.

L'article L. 141-1 du code de l'énergie dispose que le comité d'experts mentionné à l'article L.145-1 du même code rend un avis sur la révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie qui a lieu au moins tous les cinq ans, avant l'échéance de la première période de la programmation en cours. Le comité d'experts pour la transition énergétique élabore également une synthèse des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie prévus à la sous-section 2 de la section 1 du chapitre II du titre II du livre II du code de l'environnement et des schémas régionaux en ce qu'ils en tiennent lieu. Le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie est soumis en même temps au comité d'experts mentionné à l'article L. 145-1 du code de l'énergie, ainsi qu'au Conseil national de la transition écologique mentionné à l'article L. 133-1 du code de l'environnement.

L'article 173 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) dispose qu'au plus tard six mois avant l'échéance de publication de chaque période mentionnée au second alinéa de l'article L. 222-1 C du code de l'environnement, le comité d'experts mentionné à l'article L. 145-1 du code de l'énergie rend un avis sur le respect des budgets carbone déjà fixés et sur la mise en œuvre de la stratégie bas-carbone en cours. Cet avis informe la révision de la stratégie bas-carbone en cours et la définition du budget-carbone à commencer de la dixième année suivant la révision de cette stratégie. Le premier rapport sur le respect des budgets carbone déjà fixés et sur la mise en œuvre de la stratégie bas-carbone en cours a été rendu le 24 décembre 2018 pour informer la première révision de la stratégie, qui doit être publiée avant le 1<sup>er</sup> juillet 2019. Cet avis est transmis aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de l'énergie et de l'environnement. Le premier rapport rendu avec cet objet est en cours de transmission à ces commissions du Parlement au moment de la rédaction de la présente étude d'impact.

Ce même article dispose que les projets de budget carbone et de stratégie bas-carbone et le rapport mentionné au II du même article sont soumis pour avis au Conseil national de la transition écologique mentionné à l'article L. 133-1 du code de l'environnement ainsi qu'au comité d'experts prévu à l'article L. 145-1 du code de l'énergie.

Le décret n°2015-1222 du 2 octobre 2015 relatif au comité d'experts pour la transition énergétique, pris en application de l'article L. 145-1 du code de l'énergie précise la composition et les modalités de fonctionnement du comité.

Il dispose que le comité est composé de huit membres nommés par arrêté du ministre chargé de l'énergie. La durée de leur mandat est de deux ans renouvelables. Les modalités d'audition

des personnes extérieures au comité sont fixées par son règlement intérieur. Le secrétariat du comité est assuré par la direction générale de l'énergie et du climat. Le comité d'experts pour la transition énergétique ne publie pas de rapport annuel de ses activités.

Deux arrêtés de nomination ont été adoptés le 5 octobre 2015 puis le 4 avril 2018. Les membres du comité nommés par l'arrêté du 4 avril 2018 sont des personnalités qualifiées, choisies pour leurs compétences, listées ci-après : M. Michel Colombier, Directeur scientifique à l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), est nommé président du comité d'experts pour la transition énergétique. Les autres membres du comité d'experts nommés sont Mme Pascale Braconnot, chercheuse ; M. Patrick Criqui, directeur de laboratoire de recherche ; M. Franck Lecocq, directeur de laboratoire de recherche ; Mme Nadia Maïzi, directrice de laboratoire de recherche ; Mme Francelyne Marano, professeure de toxicologie ; M. Philippe Pelletier, président du plan bâtiment durable ; Mme Marie-Christine Zélem, professeure des universités.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Malgré l'engagement de l'État en faveur de la transition écologique, la France n'est aujourd'hui pas sur la bonne trajectoire pour atteindre les objectifs de court-terme que l'État a fixé à court-terme avec les budgets-carbone adoptés en 2015. Alors que les émissions de gaz à effet de serre nationales ont nettement baissé depuis 1990, elles étaient stables entre 2015 et 2016 et ont légèrement augmenté en 2017, en partie en raison d'éléments conjoncturels (bas prix des énergies, indisponibilité du parc nucléaire, conditions climatiques) que les mesures de réduction d'émissions ne sont pas parvenues à compenser. En conséquence, selon un bilan provisoire, le premier budget-carbone 2015-2018 pourrait être dépassé d'environ 72 Mt CO<sub>2</sub>eq (soit environ 4 %<sup>16</sup>). En raison de l'inertie de l'effet des mesures, le retard pris sur le premier budget carbone ne pourra pas être compensé à l'horizon du deuxième budget. Cela ne remet pas en cause la tenue de des objectifs internationaux pris dans le cadre de l'Union Européenne et de l'Accord de Paris.

---

<sup>16</sup>Le bilan définitif du budget carbone 2015-2018 sera dressé au printemps 2019 sur la base des données d'inventaires actualisées

La transition écologique nécessite une transformation en profondeur de la société, de l'économie et des comportements. Cette transformation doit s'accompagner d'une gouvernance renforcée, qui doit pouvoir réunir et croiser les expertises en matière de climat. Une transformation de telle ampleur doit être nourrie par un bilan régulier de la politique climatique, de sa mise en œuvre concrète et opérationnelle dans tous les secteurs et de ses faiblesses.

La loi confie déjà au Comité d'experts pour la transition énergétique (CETE) des missions précises d'évaluation de la mise en œuvre de la SNBC et des budgets carbone en cours d'une part et d'évaluation ex-ante du projet de SNBC révisé. Toutefois, le CETE peine à construire sa visibilité et sa légitimité depuis sa création par la loi en 2015, ce qui peut s'expliquer par une absence de moyens dédiés qui rend le comité dépendant des éléments d'analyse transmis par le gouvernement, un faible impact médiatique de leur activité et donc in fine une instance qui ne joue pas son rôle de corde de rappel.

Il est donc proposé de remplacer le CETE par une nouvelle instance d'évaluation de l'action climatique du Gouvernement, le Haut Conseil pour le climat, dotée :

1. de moyens substantiels, à la fois sur le plan humain et financier, permettant de renforcer son indépendance. De nombreux autres pays ont établi des comités similaires desquels il est possible de s'inspirer (Royaume-Uni, Suède, Irlande, UE...). Les pays dans lesquels les comités ont du poids sont ceux où ils ont des moyens. Dans la pratique, l'absence actuelle de moyens du CETE lui impose de rédiger des avis sur la base d'évaluations réalisées par l'administration.
2. de missions élargies : en le mandatant notamment pour analyser annuellement la mise en œuvre et l'efficacité des politiques et mesures décidées par l'Etat et les collectivités locales pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, développer les puits de carbone et réduire l'empreinte carbone, y compris les dispositions budgétaires et fiscales ayant un impact sur le climat, ainsi que l'impact socio-économique de ces actions et leur financement. Le Haut Conseil pourra également s'autosaisir de certains sujets importants afin de formuler une analyse et des recommandations spécifiques. L'actuel CETE n'a pas pour mission d'élaborer un rapport annuel.
3. d'un renforcement de sa visibilité et du poids de ses travaux : en lui faisant présenter aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de l'énergie et de l'environnement ses rapports d'évaluation et de suivi, et en établissant dans la loi le principe d'une réponse du Gouvernement à ses avis devant le Parlement comme cela se fait au Royaume-Uni.

La création d'un Haut Conseil pour le climat qui évaluera régulièrement l'action de l'État et des collectivités territoriales en matière de transition écologique et solidaire, qui émettra des propositions et des recommandations et mettra en perspective les actions et engagements de la France avec ceux d'autres pays semble nécessaire. Ces rapports apporteront un éclairage indépendant sur la politique du Gouvernement et des collectivités territoriales en matière de

climat. Les rapports d'évaluation et de suivi du Haut Conseil seront présentés aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de l'énergie et de l'environnement. Le Gouvernement devra y apporter une réponse devant le Parlement.

La création du Haut Conseil pour le climat par la loi permet d'inscrire son existence et les actions de lutte contre le changement climatique dans une dimension de long-terme indispensable à une transformation en profondeur de la société.

Le Haut Conseil reprendra et étendra les missions qui avaient été confiées au CETE par la loi. Il change par ailleurs de positionnement administratif et sera doté de moyens dédiés.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La création du Haut Conseil pour le climat et les missions qui lui sont confiées ont pour objectif :

- d'améliorer l'évaluation des politiques et mesures de l'État et des collectivités locales en matière de réduction des émissions nationales de gaz à effet de serre, de réduction de l'empreinte carbone, ainsi que sur l'impact socio-économique de ces actions et leur financement ;
- de recueillir des recommandations et propositions pour améliorer l'action de la France ;
- d'évaluer si la mise en œuvre de la stratégie nationale bas-carbone est suffisante vis-à-vis des engagements européens et internationaux de la France et si elle permet d'atteindre la neutralité carbone en 2050 ;
- d'évaluer de manière quinquennale les projets de stratégie nationale bas-carbone révisée et nouveaux budgets carbone.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

Pour atteindre les objectifs poursuivis, le choix est fait de créer une nouvelle instance, directement rattachée au Premier Ministre et dotée d'un budget et d'un secrétariat dédié. La piste d'un renforcement du comité d'experts pour la transition énergétique (CETE) à droit constant, en dotant ce comité de moyens dédiés, a été écartée : la création d'une nouvelle instance permet en effet d'élargir les missions du comité, d'en modifier la structure, le rattachement administratif, le mode de fonctionnement et les moyens (cf. point 2.1).

Il est proposé en particulier de rattacher le Haut Conseil pour le climat directement au Premier ministre, et de l'héberger administrativement par France Stratégie.

Il est envisagé de doter le Haut Conseil pour le climat d'un secrétariat et de crédits d'études. Il est également envisagé d'étendre le nombre de membres, de huit pour l'actuel CETE, à treize pour ce Haut Conseil, ce qui permettra le rassemblement d'une expertise plus diversifiée, tant en matière d'analyse économique que d'expertise sectorielle, par exemple sur l'agriculture ou les enjeux d'absorption du carbone par les écosystèmes. La parité entre le nombre de femmes et d'hommes sera assurée. Le Haut Conseil sera composé de membres choisis en raison de leur compétence scientifique, technique ou économique dans les domaines des sciences du climat et des leviers de réduction des émissions de gaz à effet de serre. t nommés par décret, sur proposition du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.

Il est proposé que le Haut Conseil rende chaque année un rapport portant sur le respect de la trajectoire de baisse des émissions de gaz à effet de serre, eu égard aux budgets carbone, la bonne mise en œuvre des politiques et mesures pour réduire les émissions nationales de gaz à effet de serre, développer les puits de carbone et réduire l'empreinte carbone, y compris leurs déclinaisons territoriales en s'appuyant sur les documents de planification territoriale, et la soutenabilité économique, sociale et environnementale de ces actions, ainsi que tous les cinq ans, un avis sur la mise en œuvre de la stratégie bas-carbone en cours, et un avis sur le projet de nouvelle stratégie bas-carbone.

Conformément à la circulaire n°6038/SG du 12 septembre 2018 sur la poursuite de la modernisation des procédures de consultation préalable et réduction du nombre de commissions consultatives, les dispositions envisagées suppriment le Comité d'experts de la transition énergétique et les missions qui lui étaient confiées. Est également supprimée la Commission consultative sur le statut de déchet par décret n° 2018-901 du 22 octobre 2018 modifiant la procédure de sortie du statut de déchet.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit que le délai dans lequel le Haut Conseil pour le climat doit rendre son avis sur le respect des budgets carbone déjà fixés et sur la mise en œuvre de la stratégie bas-carbone en cours soit étendu à un an, en comparaison d'un délai actuel de six mois pour le comité d'experts pour la transition énergétique, et ce pour mieux informer les révisions de la stratégie nationale bas-carbone et la définition des budgets-carbone.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Les dispositions envisagées ajoutent un chapitre II *bis* après le chapitre II du titre III du livre I<sup>er</sup> du code de l'environnement pour inscrire la création du Haut Conseil pour le climat au code de l'environnement.

Le texte modifie l'article L. 222-1 D du code de l'environnement pour transmettre au Haut Conseil les missions du comité d'experts mentionné à l'article L. 145-1 du code de l'énergie,

ainsi que pour avancer le délai dans lequel le Haut Conseil pour le climat doit rendre son avis sur le respect des budgets carbone déjà fixés et sur la mise en œuvre de la stratégie bas-carbone en cours de six mois à un an.

Le texte abroge le II de l'article L.141-4 du code de l'énergie qui dispose que le comité d'experts pour la transition énergétique rend un avis sur la programmation pluriannuelle de l'énergie avant l'échéance de la première période de la programmation en cours et qu'il élabore une synthèse des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie prévus à la sous-section 2 de la section 1 du chapitre II du titre II du livre II du code de l'environnement et des schémas régionaux en ce qu'ils en tiennent lieu. Il modifie la rédaction de ce même article L.141-4 du code de l'énergie qui prévoit que le comité d'experts pour la transition énergétique rend un avis sur le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie.

Il supprime enfin l'article L. 145-1 du code de l'énergie portant création du comité d'experts pour la transition énergétique.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1 Impacts sur les entreprises**

La création du Haut Conseil pour le climat n'a pas d'impact direct sur les entreprises. De façon indirecte, les actions et engagements de l'État et des collectivités territoriales prises en relation avec les avis et rapports du Haut Conseil pour l'action climatique sont susceptibles d'avoir un impact sur les entreprises.

Il appartiendra en effet au Haut Conseil pour le climat de formuler des recommandations sur les investissements, stratégies industrielles ou programmes de recherche et de développement que les entreprises devraient mettre en œuvre pour que leurs activités soient en ligne avec les orientations de la stratégie nationale bas-carbone et les budgets-carbone.

### **4.2.2 Impacts budgétaires**

Le Haut Conseil pour le climat est rattaché administrativement et hébergé par France Stratégie qui mettra à sa disposition un appui logistique, informatique et de communication. Il sera doté d'un budget annuel compris entre 500 000 euros et 2 millions d'euros sur la ligne de crédit du programme 129 de la loi de finances à partir de 2020. Ces moyens permettront au Haut Conseil pour le climat de recourir à des prestataires extérieurs pour réaliser des études afin de compléter les analyses réalisées par le Haut Conseil et éclairer la rédaction des rapports annuels. Le recours à des prestations externes pourra notamment permettre de compléter l'expertise interne en matière de modélisation technico-économique et d'analyse de données.

Par ailleurs, il est envisagé de doter le Haut Conseil pour le climat d'un secrétariat de 6 ETP, Le coût total pourrait être estimé à environ 400 000€/an sur la base d'une hypothèse de niveau d'emploi suivant :

- deux de niveau équivalent à la catégorie A+ : environ 80 000€/an, soit 160 000€/an ;
- quatre de niveau équivalent à la catégorie A ; environ 60 000€/an, soit 240 000€/an<sup>17</sup>

Ces ETP seront transférés par les ministères de la Transition écologique et solidaire, de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et de l'Économie et des finances.

Par ailleurs, les membres du Haut Conseil qui en feraient la demande pourront être indemnisés pour leur participation aux travaux de l'instance. Sur la base d'une estimation d'une charge de travail de quatre fois trois jours par an et d'une indemnité de 1000 euros par jour de travail, le coût budgétaire de ce dédommagement serait de 0 à 156 000 € par an.

A titre de comparaison, le « Committee on Climate Change » établi au Royaume-Uni et qui exerce des fonctions comparables dispose d'un budget annuel de 4 millions d'euros et emploie 24 personnes.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Le Haut Conseil pour le climat rendra chaque année un rapport sur :

1. 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 ;
2. la mise en œuvre et l'efficacité des politiques et mesures décidées par l'Etat et les collectivités locales pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, développer les puits de carbone et réduire l'empreinte carbone, y compris les dispositions budgétaires et fiscales ayant un impact sur le climat ;
3. l'impact socio-économique de ces actions et leur financement.

---

<sup>17</sup> Source : A partir de DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique (2016), DGFAP-DESSI à partir de SIASP, Insee (2014) et International standard cost model manuel (2044). Hors CAS pensions.

À ce titre, les rapports du Haut Conseil peuvent conduire à faire évoluer de manière indirecte l'action des collectivités territoriales dans tous leurs domaines de compétences en lien avec les enjeux susmentionnés

Il appartiendra en effet au Haut Conseil pour le climat de formuler des recommandations sur les dispositifs à faire évoluer ou les compétences à mettre en œuvre par les collectivités pour que leurs politiques soient en ligne avec les orientations de la stratégie nationale bas-carbone et les budgets-carbone.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Le secrétariat de l'actuel comité d'experts pour la transition énergétique est assuré par la direction générale de l'énergie et du climat, sans qu'un ou plusieurs ETP ne soient spécifiquement dédiés à cette mission. Le Haut Conseil pour le climat sera doté d'un secrétariat composé d'au plus 6 équivalent temps-plein (ETP) qui pourraient être des contractuels.

Le Haut Conseil aura pour rôle d'avertir l'État et les collectivités territoriales si leur stratégie est insuffisante, d'alerter si elle n'est pas mise en œuvre correctement ou si les décisions prises ne sont pas cohérentes avec les objectifs fixés, ainsi que de recommander des actions pour redresser la trajectoire. Le Haut Conseil donnera un avis en amont et une évaluation en aval des politiques publiques préparées par l'administration et portées par le gouvernement. Il pourra en proposer une critique et formuler des recommandations quant à leur conception, leur mise en place, leur suivi et leur évaluation. Ces recommandations pourront avoir des impacts sur les travaux menés par les services de l'État, en premier lieu en administration centrale au sein des ministères en charge d'élaborer la stratégie bas-carbone (ministère de la Transition écologique et solidaire) et de mettre en œuvre ses recommandations.

Le Haut Conseil pour le climat pourra en outre mobiliser divers services de l'administration pour réaliser des études, notamment du ministère de la Transition écologique et solidaire (direction générale de l'énergie et du climat, commissariat général au développement durable par exemple), du ministère de l'Économie et des finances, du ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, du ministère de l'Agriculture et de l'alimentation et du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Il pourra également solliciter des établissements publics de tutelle de ces ministères, tels que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Il disposera d'une capacité à missionner des agents de l'État avec l'accord de leur administration.

#### **4.5. IMPACT SUR LA JEUNESSE**

La création du Haut Conseil n'a pas d'impact direct sur la jeunesse.



La mobilisation de l'État dans la lutte contre le réchauffement climatique passe également par l'établissement des programmes scolaires et des diplômes qui relèvent des compétences des différents ministères. À ce titre, les évaluations du Haut Conseil pour le climat pourront porter sur l'adéquation des politiques en termes de formation et de compétences professionnelles attendus pour la transition bas-carbone.

#### **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

La création du Haut Conseil n'a pas d'impact direct sur les particuliers. De façon indirecte, les actions et engagements de l'État et des collectivités territoriales pris en relation avec les avis et rapports du Haut Conseil pour le climat sont susceptibles d'avoir un impact sur les particuliers concernant par exemple leurs investissements, notamment dans leurs déplacements ou leur logement.

La création du Haut Conseil pour le climat et la résonance médiatique de son action en termes de visibilité et le rôle qui lui est donné pour porter les enjeux climatiques auprès du grand public ont pour objectif pourront permettre de renforcer l'appropriation par le grand public des enjeux relatifs au changement climatique et aux politiques publiques de lutte contre l'effet de serre. Tous les avis du Haut Conseil seront publiés sur son site Internet. Le Haut Conseil pour le climat se verra confier une mission de valorisation « grand public » des données et analyses scientifiques sur la baisse des émissions de gaz à effet de serre en France, qui pourra être mise en œuvre selon les modalités et les canaux que les membres du Haut Conseil et sa présidence jugeront les plus appropriés.

La présentation des rapports d'évaluation et de suivi du Haut Conseil au Parlement ainsi que la réponse du Gouvernement qui devra y être donnée, constitueront des moments médiatiques sur les enjeux et la progression de la transition bas-carbone.

#### **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La création du Haut Conseil n'a pas d'impact direct sur l'environnement. Toutefois, les actions et engagements de l'État et des collectivités territoriales pris en relation avec les avis et rapports du Haut Conseil pour le climat pourront avoir un impact positif sur les émissions de gaz à effet de serre. En effet, le Haut Conseil pourra émettre des recommandations visant à renforcer l'action publique en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre : la prise en compte par les acteurs publics de ces recommandations pourra permettre de modifier la trajectoire d'émissions, en accélérant la réduction de ces émissions.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil national de la transition écologique est consulté en application de l'article L. 133-2 du code de l'environnement.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1 Application dans le temps**

Les dispositions de cet article entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

#### **5.2.2 Application dans l'espace**

Dans ses rapports, le Haut Conseil pour le climat évalue la mise en œuvre des politiques et mesures menées par l'État et les collectivités locales sur le périmètre de la Stratégie nationale bas-carbone, prévue à l'article L. 222-1 B du code de l'environnement, soit l'ensemble du territoire métropolitain, le territoire de la collectivité de Corse, le territoire des collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) ainsi qu'au territoire de deux collectivités de l'article 74, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Martin, et à l'île de Clipperton.

Elles ne sont pas applicables aux autres collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Barthélemy, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie et aux autres Terres Australes et Antarctiques françaises.

#### **5.2.3 Textes d'application**

Un décret simple précisera le fonctionnement du Haut Conseil pour le climat. Un décret simple pris sur le rapport du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire nommera les membres du Haut Conseil.

# **ARTICLE 3 – PLAFONNEMENT DES ÉMISSIONS DES INSTALLATIONS DE PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ À PARTIR DE COMBUSTIBLES FOSSILES ET MESURES D'ACCOMPAGNEMENT**

## **1. ÉTAT DES LIEUX**

### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Les installations de production d'électricité sont soumises à l'autorisation de l'autorité administrative en vertu de l'article L.311-1 du code de l'énergie. Conformément à l'article L. 311-5 du code de l'énergie, cette autorisation est délivrée par l'autorité administrative en tenant compte :

- de l'impact sur l'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité,
- des sources d'énergie utilisées pour la production de l'électricité,
- de l'efficacité énergétique de l'installation,
- des capacités techniques du demandeur,
- de l'impact de l'installation sur les objectifs de lutte contre l'aggravation de l'effet de serre.

Ces autorisations sont valables sans limitation de durée. Tout changement important de l'installation, tel qu'une modification de la puissance ou du combustible, nécessite néanmoins la demande d'une nouvelle autorisation.

Dans le cadre juridique actuel, pour les nouvelles installations qui émettent des gaz à effet de serre, l'autorisation d'exploiter peut réduire le nombre maximal d'heures de fonctionnement par an afin de respecter des valeurs limites d'émissions fixées par voie réglementaire, en application de l'article L.311-5-3 du code de l'énergie : *« Lorsque l'installation émet des gaz à effet de serre, l'autorisation d'exploiter mentionnée à l'article L. 311-5 peut restreindre le nombre maximal d'heures de fonctionnement par an, afin de respecter les valeurs limites d'émissions fixées par voie réglementaire ».*

Dans l'état actuel, les installations de production d'électricité à partir d'énergies fossiles contribuent pour environ 10% à la production d'électricité, mais pour 95% aux émissions du secteur :

*Contribution à la production d'électricité et aux émissions du secteur des moyens de production d'électricité à partir de combustibles fossiles*

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

*(Sources : RTE, bilan électrique 2017)*

Le charbon contribue ainsi 20 fois plus aux émissions qu'à la production d'électricité, le fioul et le gaz environ 7 fois plus.

## **1.2. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

La directive sur le marché intérieur de l'électricité (en cours d'adoption) prévoit d'interdire à toutes les nouvelles installations émettant plus de 550gCO<sub>2</sub>/kWh de bénéficier de subventions ou de rémunération sur le marché de capacité, et d'interdire ce bénéfice aux installations existantes émettant plus de 550 gCO<sub>2</sub>/kWh à compter de 2025.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

L'atteinte des objectifs de la France en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre suppose d'agir dans tous les secteurs, et notamment de réduire les émissions de gaz à effet de serre de la production d'électricité.

Afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre des installations existantes, il est nécessaire d'élargir le champ d'application de l'article L. 311-5-3 du code de l'énergie aux installations existantes.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Les nouvelles dispositions visent à étendre les dispositions déjà applicables aux nouvelles installations de production d'électricité émettant des gaz à effet de serre, aux installations

existantes en métropole continentale. Ces dispositions permettront de fixer par voie réglementaire des limites d'émissions aux installations les plus émettrices de gaz à effet de serre, notamment les centrales à charbon.

En définissant à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022 un plafond d'émission, et donc un nombre d'heures de fonctionnement annuel, suffisamment bas, le Gouvernement pourra ainsi conduire les exploitants des dernières centrales à charbon françaises à arrêter leur exploitation d'ici à 2022 dans le but de réduire les émissions de gaz à effet de serre de la production électrique, sauf si elles étaient absolument nécessaires au fonctionnement du système électrique, auquel cas leur fonctionnement demeurerait dans tous les cas plafonné.

Les analyses réalisées par le gestionnaire de réseau de transport RTE sur la sécurité d'approvisionnement indiquent en effet qu'un tel arrêt ne pourrait intervenir avant 2020, mais qu'il est possible de mettre à l'arrêt les centrales à charbon d'ici 2022 dans le scénario de référence sans dégrader la sécurité d'approvisionnement. Le rapport complémentaire de RTE publié début avril 2019 confirme toutefois des difficultés de sécurité d'approvisionnement dans le Grand Ouest en cas de retard dans le démarrage de l'EPR de Flamanville. Si des assurances sur le démarrage de l'EPR ne sont pas obtenues, une production d'électricité pour quelques dizaines d'heures par an (250 heures maximum), à Cordemais, serait nécessaire pour garantir la sécurité d'approvisionnement lors des épisodes de tension sur l'équilibre offre-demande dans l'ouest de la France. Cette durée est compatible avec le plafond envisagé.

Dans la perspective de ces fermetures, il apparaît souhaitable de mettre en place de nouvelles modalités d'accompagnement spécifiques et notamment de garantir un retour à l'emploi rapide des salariés susceptibles d'être affectés par la fermeture des centrales fonctionnant au charbon. Compte-tenu du niveau législatif des dispositions existantes, notamment sur la formation, une habilitation à légiférer par ordonnance sur ce point est nécessaire.

### **3. DISPOSITIF RETENU**

Il est envisagé que l'autorité administrative puisse définir un plafond d'émissions pour les installations existantes de production électrique à partir de combustibles fossiles situées en métropole continentale et émettant plus de 0,550 tonnes d'équivalents dioxyde de carbone par mégawattheure. Ce seuil permettra de prendre en compte les installations les plus polluantes (charbon, fioul), tout en préservant les installations les plus performantes, notamment les cycles combinés gaz, nécessaires pour assurer la sécurité d'approvisionnement électrique à moyen terme.

En prenant comme références les caractéristiques nominales des centrales, la plupart des moyens thermiques à flamme ont en effet des taux d'émission supérieurs à 550 gCO<sub>2</sub>/kWh, sauf les centrales à cycle combiné gaz dont le taux d'émission est environ 350 gCO<sub>2</sub>/kWh.

EDF a communiqué dans le tableau ci-dessous les facteurs d'émission moyen des centrales de son parc à flamme suivant leurs caractéristiques nominales.

<b>Filière</b>	<b>Puissance nominale</b>	<b>Puissance certifiée 2018</b>	<b>Facteur d'émission moyen* (t/MWh)</b>
Charbon	1740	1586	0,867
Fioul	685	345	0,862
TAC fioul	1270	1199	0,907
TAC gaz	203	191	0,585
TAC bi-combustibles gaz-fioul	370	348	si gaz 0,561 / si fioul 0,84
CCG	1932	1815	0,346

\* pondération par la puissance nominale

Sur la base des niveaux d'émissions observées aujourd'hui pour les différentes technologies, il est envisagé de définir un plafond d'émissions de GES à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022 à 0,7 kilotonnes de CO2 équivalents émis annuellement par mégawatt de puissance installée (équivalent à 700 heures de fonctionnement annuel à pleine puissance).

Compte tenu du nombre d'heures de fonctionnement actuelles (3500h pour le charbon, 500h pour les TAC), ces niveaux de plafond devraient conduire les exploitants des centrales à charbon à cesser leur exploitation. Les TAC fioul et gaz ne seraient pas contraintes.

Les installations à charbon peuvent techniquement être mises à l'arrêt dans un délai inférieur à deux ans.

Ces fermetures impliquent également un traitement social adapté de la situation des salariés susceptibles de perdre leur emploi dans ce contexte, particulièrement les salariés travaillant sur les installations visées.

Le cadre légal des plans de sauvegarde de l'emploi qui pourrait, faute de solutions de reclassement adéquates, constituer un outil de gestion de cette situation prévoit des délais d'information-consultation, dit préfix, limitant la procédure à quatre mois maximum. Toutefois ce délai légal a pour objet d'éviter les actions dilatoires susceptibles de ralentir la mise en œuvre d'une restructuration.

L'objectif de fermeture des centrales à charbon devant être conduit tout en permettant aux salariés concernés de bénéficier du meilleur accompagnement possible dans la perspective de retrouver un emploi durable, les négociations sont susceptibles d'être prolongées, en conformité avec le cadre légal prévu par le code du travail, de manière à répondre au mieux à cet objectif, ce que le délai prévu par la loi devrait garantir

Le projet de loi habilite à cet effet le gouvernement à légiférer par ordonnance pour définir les modalités spécifiques d'accompagnement des salariés, en complément des dispositifs existants déjà dans le code du travail, notamment dans le cadre de la formation.

Il est ainsi envisagé de financer à ce titre et à destination des salariés des centrales à charbon :

- un abondement complémentaire au congé de reclassement afin de porter l'allocation de reclassement au-delà du plancher de 65% fixé par le code du travail,
- des primes de reclassement rapide ou des compléments temporaires de rémunération dans le cas d'un retour à l'emploi sur un emploi moins bien rémunéré que l'emploi initial,
- des aides à la mobilité géographique et à la formation ainsi que des cellules de reclassement favorisant un retour rapide à l'emploi.

Par ailleurs, pourra être financée, à destination des salariés des entreprises sous-traitantes des centrales, une cellule de reclassement par anticipation sur le modèle de ce qui a été mis en place pour les sous-traitants de la centrale de Fessenheim, permettant de les accompagner, de manière anticipée, dans la construction de leur projet professionnel.

Les dispositions envisagées feront l'objet de concertation avec les parties prenantes.

Le délai du 1<sup>er</sup> janvier 2022 permettra donc de répondre au mieux aux besoins de mise en place des mesures spécifiques pour les salariés, dans le respect des délais légaux existant dans le cadre actuel, et aux besoins identifiés pour la sécurité d'approvisionnement.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne**

Les dispositions envisagées modifient l'article L. 311-5-3 du code de l'énergie.

#### **4.1.2 Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Ces dispositions vont dans le sens des orientations adoptées dans le cadre de la révision de la directive sur le marché intérieur de l'électricité qui interdit notamment à toutes les nouvelles installations émettant plus de 550gCO<sub>2</sub>/kWh de bénéficier de subventions ou de rémunération sur le marché de capacité, et supprime la rémunération des installations existantes à compter de 2025. Plus largement, elles contribuent à l'atteinte des objectifs européens de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

## 4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

### 4.2.1 Impacts macroéconomiques

Les mesures devraient inciter les exploitants à arrêter l'exploitation des centrales fonctionnant au charbon d'ici à 2022. En particulier, quatre centrales au charbon sont concernées sur le territoire métropolitain (cf.4.2.2). Le Gouvernement considère toutefois que ces quatre centrales sont déjà déficitaires, notamment du fait de la forte hausse des prix du quota de CO2 sur le système européen d'échanges de quotas, et que les exploitants pourraient décider d'arrêter l'exploitation de ces centrales même en l'absence de plafonnement de leur production.

L'impact financier des mesures d'accompagnement des salariés dépendra du niveau de mobilisation des dispositifs de soutien au reclassement par les salariés (environ 670 salariés travaillant directement sur les sites visés).

### 4.2.2 Impacts sur les entreprises

Les entreprises principalement concernées par cette mesure sont celles exploitant des unités de production fonctionnant au charbon.

Le parc des centrales à charbon de forte puissance est composé de quatre centrales, exploitées par EDF et UNIPER, pour une puissance installée totale de près de 3 GW.

	<b>Exploitant</b>	<b>Département</b>	<b>Puissance</b>
<b>Le Havre (tranche 4)</b>	EDF	Seine-Maritime	580 MW
<b>Cordemais (tranches 4&amp;5)</b>	EDF	Loire-Atlantique	1160 MW (2x580)
<b>Emile Huchet 6, à Saint-Avold</b>	UNIPER	Moselle	595 MW
<b>Provence 5, à Gardanne</b>	UNIPER	Bouches-du-Rhône	595 MW

On dénombre aujourd'hui environ 670 emplois directs et 740 indirects répartis sur les quatre centrales à charbon. L'arrêt à l'horizon 2022 de ces centrales nécessitera un accompagnement des personnels et des territoires.

Des mesures spécifiques d'accompagnement des salariés concernés seront mises en œuvre, comme cela est prévu dans le projet de loi. Les impacts seront détaillés dans l'étude d'impact de l'ordonnance.



Des projets de territoire seront co-construits avec les acteurs de chacun de ces territoires afin de contribuer à leur redynamisation économique.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Les collectivités territoriales concernées sont celles situées autour des sites de production au charbon. Ce sont des impacts sociaux et économiques (voir impacts macroéconomiques).

Les projets de territoire seront mis en place sur les territoires des quatre centrales à charbon, co-construits avec les collectivités territoriales, et avec l'engagement, notamment financier, du Gouvernement.

L'article 79 de la LFI pour 2019 a significativement amélioré la compensation des pertes de recettes fiscales pour les établissements de coopération intercommunale éligibles. Le dispositif de compensation des pertes de recettes fiscales adopté en LFI pour 2019 est en effet applicable aux territoires à charbon sous réserve de remplir les critères d'éligibilité.

#### **4.1. IMPACTS SUR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT**

Les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi (DIRRECTE), directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et services départementaux de l'Etat seront les principaux services concernés par les mesures d'accompagnement spécifiques des salariés.

#### **4.2. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La mise en œuvre de ces mesures conduira à la baisse des émissions de gaz à effet de serre du secteur de la production d'électricité, et donc à un effet positif pour le climat.

La production d'électricité à partir de charbon a émis 7,1 Mt de CO<sub>2</sub> en 2017 (soit 31% des émissions du secteur), pour une production de 9,7 TWh (soit 1.8% de la production totale d'électricité en France métropolitaine).

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le conseil national de la transition écologique est consulté conformément à l'article L. 133-2-1 code de l'environnement.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1 Application dans le temps**

La disposition envisagée entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel*.

### **5.2.2 Application dans l'espace**

Elle sera applicable en France métropolitaine.

### **5.2.3 Textes d'application**

La loi prévoit que le seuil d'émissions est arrêté par l'autorité administrative et une ordonnance pour l'accompagnement spécifique des salariés.

## **6. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION**

Les modalités spécifiques d'accompagnement des salariés seront définies par ordonnance, en complément des dispositifs existants déjà dans le code du travail.

Compte-tenu de la technicité et du périmètre restreint des dispositions législatives devant être prises et de la nécessité de consulter les acteurs, un délai de six mois est prévu pour prendre l'ordonnance.

Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

## **CHAPITRE III - MESURES DE SIMPLIFICATION RELATIVES À L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE**

### **ARTICLE 4 - MESURES DE SIMPLIFICATION RELATIVES À L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE**

#### **1. ETAT DES LIEUX**

##### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

La progression de la dynamique de développement des énergies renouvelables suppose que les règles de procédure soient claires et n'induisent pas de complexité inutile, sans pour autant conduire à des régressions quant aux règles de fond applicables.

Il est important de faciliter l'implantation des énergies renouvelables, tout en respectant les impératifs de protection de l'environnement, y compris sur des sites déjà artificialisés, voire construits, ce qui peut permettre de limiter l'usage d'espaces.

Parmi les dispositions susceptibles de conduire à l'édiction de règles procédurales plus simples et plus robustes, la clarification de la nature de l'autorité qui détermine si une étude d'impact doit être réalisée présente une importance particulière.

Les projets et plans et programmes peuvent être soumis selon leur importance à une évaluation environnementale de leurs incidences sur l'environnement. Certains projets sont automatiquement exemptés d'évaluation environnementale, d'autres sont automatiquement soumis. Certains doivent faire l'objet d'un examen au cas par cas afin de déterminer s'ils doivent réaliser une étude de leur incidence sur l'environnement.

Le code de l'environnement, suivant en cela la distinction opérée dans la terminologie de la directive relative aux projets, distingue deux examens ou évaluations qui sont confiés à une autorité :

- Un examen au cas par cas qui consiste à déterminer si un projet, au vu de ses incidences sur l'environnement, doit être soumis à évaluation environnementale,
- Une évaluation de la qualité d'une évaluation environnementale établie par un porteur de projet ou l'autorité en charge de l'approbation d'un plan ou programme.

Ces deux types de compétences différentes sont aujourd'hui confiées à une autorité administrative. Mais il serait tout à fait possible de confier ces deux compétences à deux

autorités différentes, pour autant que la seconde présente les garanties requises par la directive (celles attribuées en droit français à « l'autorité environnementale »).

## **1.2. ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Pour le cas des projets, cette distinction est tout à fait compatible avec la directive européenne applicable : elle a d'ailleurs été introduite par le Parlement pour le cas des modifications d'installations existantes.

L'enjeu de l'examen au cas par cas est de bien identifier les quelques projets, notamment de transformation énergétique, susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, tout en dispensant les autres de conduire une étude, ce qui favorise le développement des projets sans nuire à la protection de l'environnement

D'autres pays n'ont d'ailleurs pas du tout mis en place d'autorité environnementale au sens du droit français pour ce qui concerne l'émission d'avis portés à la connaissance du public dans le cadre de l'évaluation environnementale. Il n'est pas proposé de revenir sur cette option française, mais de clarifier son domaine d'intervention, qui est, en matière de projets, l'émission d'avis.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Il est nécessaire de clarifier la distinction dans la loi, entre d'une part, l'« autorité environnementale », qui rend un avis sur la qualité de l'évaluation des incidences sur l'environnement et, d'autre part l'autorité en charge d'examiner au cas par cas, au vu des incidences sur l'environnement, la nécessité de soumettre un projet à évaluation environnementale, laquelle donnera lieu en cas de réponse positive, à un avis de « l'autorité environnementale » par la suite. En utilisant dans l'article L. 122-1 l'expression « autorité environnementale » pour renvoyer aux deux situations, la loi actuelle introduit une confusion entre deux sujets distincts.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Les dispositions proposées modifient le code de l'environnement, pour permettre explicitement au pouvoir réglementaire de désigner deux autorités distinctes, pour ces missions qui demandent des qualités et des compétences différentes. L'examen au cas par cas

pourra être conduit, par exemple, par les services du Préfet de région, quand la préparation de l'avis pourra être confiée aux missions régionales d'autorité environnementale bénéficiant des garanties idoines demandées par la directive.

Cette évolution législative permettra de consolider la pratique en vigueur, qui apparaît la plus efficace tant pour l'administration que pour les porteurs de projets, tout en assurant la sécurité juridique des décisions et des avis rendus.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Il est possible soit de désigner une seule autorité soit deux. Le dispositif réglementaire issu de la loi actuelle a donné lieu à des difficultés juridiques, qui peuvent être levées de façon plus claire si la loi introduit la distinction nécessaire.

Aussi, la situation avec des autorités toutes qualifiées d'autorité environnementale ne permet pas de répondre de façon satisfaisante aux besoins de stabilité et de clarté des porteurs de projets. Il est donc nécessaire de clarifier la distinction entre les différentes autorités, l'une qui prend des décisions (de soumission ou non à évaluation environnementale), l'autre, devant seule être qualifiée d'autorité environnementale, qui rend des avis.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

Il est donc proposé de désigner deux autorités distinctes, une en charge de l'examen au cas par cas, et une qui continue à être qualifiée d'autorité environnementale, en charge de rendre un avis sur la qualité de l'étude d'impacts.

### **4. ANALYSE D'IMPACT DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

#### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Ces mesures modifient les articles L. 122-1 et L. 122-3-4 du code de l'environnement.

#### **4.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES**

La mesure permettra de traiter dans un cadre consolidé les demandes d'examen au cas par cas, et donc une plus grande fluidité dans les procédures et sera favorable aux projets.

### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Ces mesures permettront de désigner deux autorités distinctes pour ces deux missions différentes et de clarifier au niveau de la loi le périmètre des missions qui seront confiées aux missions régionales d'autorité environnementale.

### **4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Les demandes seront traitées avec le même niveau d'exigence et n'auront donc pas d'impacts environnementaux.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil national de la transition écologique est consulté en application de l'article L. 133-2 du code de l'environnement.

### **5.2. APPLICATION DANS LE TEMPS**

La disposition envisagée entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel*.

### **5.3. APPLICATION DANS L'ESPACE**

Elle est applicable en France métropolitaine et à l'ensemble des départements et territoires d'outre-mer.

### **5.4. TEXTES D'APPLICATION**

Un décret en Conseil d'Etat précise les dispositions du présent article de loi.

## **CHAPITRE IV - LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX CERTIFICATS D'ÉCONOMIES D'ÉNERGIE**

### **ARTICLE 5 - LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX CERTIFICATS D'ECONOMIES D'ENERGIE**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

##### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE), créé en 2005 par les articles 14 à 17 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, constitue l'un des instruments phares de la politique de maîtrise de la demande énergétique.

Il repose sur une obligation de réalisation d'économies d'énergie imposée par les pouvoirs publics aux vendeurs d'énergie appelés les « obligés » (électricité, gaz, chaleur et froid, fioul domestique et carburants pour automobiles). Ceux-ci sont ainsi incités à promouvoir activement l'efficacité énergétique auprès des utilisateurs finals d'énergie : ménages, collectivités territoriales ou professionnels.

Un objectif pluriannuel est défini et réparti entre les acteurs en fonction de leurs volumes de ventes. En fin de période, les vendeurs d'énergie obligés doivent justifier de l'accomplissement de leurs obligations par la détention d'un montant de certificats d'économies d'énergie équivalent à ces obligations. En cas de non-respect de leurs obligations, les obligés sont tenus de verser une pénalité libératoire.

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 d'autres acteurs ayant mené des opérations d'économies d'énergie ou à travers des contributions financières à des programmes d'accompagnement.

Des fiches d'opérations standardisées, définies par arrêtés, sont élaborées pour faciliter le montage d'actions d'économies d'énergie. Elles sont classées par secteur (résidentiel, tertiaire, industriel, agricole, transport, réseaux) et définissent, pour les opérations les plus fréquentes, les montants forfaitaires d'économies d'énergie en kWh cumac. Les économies d'énergie réalisées en dehors des opérations standardisées correspondent à des opérations spécifiques.

Les certificats délivrés sont exclusivement matérialisés par leur inscription sur un compte individuel ouvert dans le registre national des certificats d'économies d'énergie, dont la tenue peut être déléguée à une personne morale. Le registre doit également enregistrer l'ensemble des transactions (ventes et achats) de certificats et fournir une information publique régulière sur le prix moyen d'échange des certificats.

Des contrôles sont effectués par le Pôle national des certificats d'économies d'énergie, service à compétence nationale, afin de vérifier l'éligibilité des opérations envisagées et le respect du cadre réglementaire. Depuis la troisième période pluriannuelle d'obligation d'économies d'énergie (2015-2017), les demandes de certificats d'économies d'énergie reposent sur des dossiers simplifiés et les contrôles sont réalisés a posteriori, après délivrance des CEE. En cas de manquements et après mise en demeure, des sanctions peuvent être prononcées. Depuis fin 2015, une cinquantaine de sanctions ont été prononcées.

Après trois périodes qui ont permis sa montée en puissance, le dispositif est dans sa quatrième période d'obligation depuis le 1er janvier 2018. L'obligation globale imposée aux vendeurs d'énergie équivaut à 1600 TWhc sur la période 2018-2020 dont 400 TWh d'actions à réaliser au bénéfice de ménages en situation de précarité énergétique. Cela représente un effort substantiel : entre 2018 et 2020, ce sont près de 9 milliards d'euros qui seront consacrés aux économies d'énergie par le secteur.

## **1.2. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Le dispositif des CEE répond aux obligations de l'article 7 de la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique lequel impose à chaque État membre un objectif contraignant d'efficacité énergétique à hauteur de 1,5 % par an de l'ensemble des ventes d'énergies, hors transports.

Toutefois, les dispositions proposées concernent des questions de droit applicable aux mesures de police administrative et de procédure pénale, qui dépendent fortement, par nature, du droit national de chaque État.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le dispositif des CEE fait face à l'agissement de sociétés utilisant des moyens frauduleux pour se voir attribuer des CEE qui peuvent être ensuite revendus, avec le blanchiment de sommes issues d'activités délictueuses et l'évasion des profits à l'étranger. Il s'agit principalement d'actions d'économies d'énergie soit surévaluées, soit non réalisées (fausses déclarations de



travaux jamais réalisés). Cette problématique reste d'un volume modéré à l'échelle du dispositif mais peut représenter des volumes financiers significatifs.

Le développement des fraudes peut être facilité par les réformes visant à simplifier les demandes de CEE, malgré l'importance des actions de contrôle ex post et ex ante mise en place. Le rapport « *Tendance et analyse des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en 2017-2018* » produit par le ministère de l'action et des comptes publics mentionne la persistance du risque de fraudes aux CEE dans la continuité du rapport précédent, en soulignant toutefois des avancées dans les procédures de contrôle mise en place. En particulier, il est souligné l'adaptation des sociétés frauduleuses qui cherchent à dissimuler leurs agissements par la multiplication des partenariats et contrats de sous-traitance.

L'amélioration des moyens de lutte contre cette fraude nécessite une modification des moyens et des pouvoirs de police administrative ou pénale, qui relèvent du niveau législatif.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Les certificats d'économies d'énergie peuvent être échangés de gré à gré et ont une valeur vénale. Ils sont donc susceptibles de donner lieu à des manœuvres frauduleuses. Compte tenu des enjeux financiers, il s'agit donc de renforcer les moyens de lutte contre la fraude.

L'objectif vise donc la mise en place de nouveaux outils pour lutter contre la fraude aux certificats d'économie d'énergie, en accélérant les procédures et facilitant le cadre juridique de l'échange d'informations entre les différents services de l'Etat.

### Accélération des procédures de contrôle

En l'état actuel, certaines lourdeurs procédurales ralentissent significativement les procédures de contrôle. En outre ces procédures de contrôle ont été définies à une époque où ces contrôles étaient réalisés ex ante, avant la délivrance des CEE, et sur la base de demandes de CEE complètes, comportant l'ensemble des pièces justificatives de la demande (devis, factures, etc.).

Ces procédures sont désormais inadaptées dans la mesure où les contrôles sont réalisés ex post, sur un échantillon d'opérations, une fois les CEE délivrés sur la base de dossiers simplifiés. Les pièces justificatives ne sont transmises qu'en cas de contrôle. Dès lors, le processus de mise en demeure destiné à permettre la régularisation d'une situation non conforme devient sans effet, les certificats d'économies d'énergie ayant déjà été délivrés. Il convient de réserver ce processus au sujet des obligations déclaratives liées à la fixation des obligations de fin de période.

L'accélération de ces procédures permettra à la fois de réduire le délai entre le lancement et la clôture d'un contrôle pour les structures qui y sont soumises, et d'apporter dans un temps plus

court les conclusions de l'administration. La simplification des nombreuses étapes actuellement décrites par le code de l'énergie est nécessaire. Elle permettra également d'améliorer l'efficacité de l'administration et sa réactivité en cas de constats de manquements.

#### Échanges d'information entre services :

Le retour d'expérience sur les cas de fraudes montre que celles-ci peuvent recouvrir de multiples champs d'infraction : fraudes aux CEE bien sûr, mais aussi fraude fiscale et sociale, pratiques commerciales trompeuses vis-à-vis des consommateurs, travail dissimulé, blanchiment, etc.

L'efficacité de la lutte contre la fraude nécessite donc la collaboration de différents services de l'État. Il convient donc de clarifier le cadre juridique applicable aux échanges d'informations afin de permettre de tels échanges dans un cadre procédural clair et robuste. Cette disposition s'appuie à cette fin sur la formulation de l'article L83A du livre des procédures fiscales.

### **3. DISPOSITIF RETENU**

#### Accélération des procédures de contrôle :

Afin d'adapter les procédures de contrôle aux contrôles survenant après la délivrance des CEE, le processus de mise en demeure prévu à l'article L. 222-2 du code de l'énergie est modifié afin de s'appliquer aux obligations déclaratives, ce qui permet aux personnes concernées de régulariser leur situation en cas d'oubli ou de déclaration incomplète. S'agissant du contrôle de la délivrance des CEE, la procédure reste contradictoire en application des principes généraux relatifs aux sanctions, rappelés par ailleurs à l'article L. 222-5 du code de l'énergie. La suite de l'article L. 222-2 fait l'objet d'un amendement rédactionnel de cohérence afin de couvrir tous les cas potentiels pouvant donner lieu à sanction.

#### Échanges d'information entre services :

Compte tenu des manquements et infractions susceptibles d'être constitués en lien avec les fraudes aux CEE, il est prévu de permettre les échanges d'informations, dans le cadre des missions respectives des services, entre, d'une part, les agents du pôle national des certificats d'économies d'énergie (PNCEE) chargé de contrôler le dispositif des CEE, et, d'autre part, les agents des services fiscaux, de la douane, de la répression des fraudes, ou de Tracfin.

La disposition s'appuie à cette fin sur la formulation de l'article L. 83 A du livre des procédures fiscales et modifie l'article L. 561-31 du code monétaire et financier s'agissant de Tracfin.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne**

Les mesures envisagées modifient le chapitre II du Titre II du Livre II du code de l'énergie, ainsi que l'article L. 561-31 du code monétaire et financier.

Pour le code de l'énergie, l'article L. 222-2 est modifié et il est créé un article L. 222-10.

Pour le code monétaire et financier, il s'agit d'étendre la liste des organismes à qui Tracfin est habilité à transmettre des informations pour l'exercice de leurs compétences respectives.

#### **4.1.2 Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Ces dispositions vont dans le sens de l'atteinte des objectifs européens en matière d'efficacité énergétique fixés par l'article 3 de la directive 2012/27/UE et de l'application de l'article 7 qui prévoit l'utilisation de mécanismes d'obligations pour l'atteinte de ces objectifs. L'article 7 prévoit spécifiquement en son paragraphe 6 la mise en place de systèmes de contrôles des économies d'énergies réalisées.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1 Impacts macroéconomiques**

Le dispositif des certificats d'économies d'énergie représente sur la période 2018-2020 de l'ordre de 9 milliards d'euros mobilisés pour soutenir des opérations d'économies d'énergie réalisées par les ménages et les entreprises. Il s'agit d'éviter que ces sommes ne soient détournées de façon frauduleuse, et soutiennent bien l'investissement et les travaux en France.

#### **4.2.2 Impacts sur les entreprises**

##### Accélération des procédures de contrôle :

L'accélération des procédures de contrôle sera bénéfique pour les entreprises d'une part grâce à une lutte plus efficace contre les fraudes, et donc contre la concurrence déloyale, et par la réduction de l'incertitude et des impacts négatifs liés aux procédures de contrôle.

##### Échanges d'information entre services :

La disposition n'aura pas d'impact direct sur les entreprises.

### **4.2.3 Impacts budgétaires**

Le renforcement de la lutte contre les fraudes devrait entraîner une augmentation des recettes liées aux sanctions prononcées et autofinancer les contrôles qui resteront à la charge de l'État. La charge de contrôle pèsera donc sur les entreprises défaillantes, plutôt que sur les entreprises qui ne le sont pas ou sur le contribuable

### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

#### Accélération des procédures de contrôle et contrôles par tierce partie :

Le contrôle du dispositif CEE est réalisé par les agents du pôle National des Certificats d'Economies d'Energie (PNCEE) conformément aux dispositions de l'arrêté du 30 septembre 2011 portant création du pôle national des certificats d'économies d'énergie. Un impact positif est attendu sur le temps passé par agent du pôle, et donc globalement une augmentation du nombre de contrôle réalisé par an. La durée des contrôles peut aller jusqu'à un an et demi pour les contrôles non conformes. L'effet de cette modification est en moyenne un gain de 2 à 4 mois sur la durée des contrôles.

#### Échanges d'information entre services :

La possibilité de communiquer spontanément les éléments détenus dans le cadre des missions respectives des administrations concernées permettra :

- De faciliter l'organisation de la coopération interservices ;
- D'accélérer les échanges d'informations ;
- D'identifier et cibler plus rapidement les contrôles à effectuer sur les sociétés frauduleuses ;
- Une meilleure réactivité de l'ensemble des services concernés face à des agissements frauduleux.

### **4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Grâce au renforcement de l'efficacité de la lutte contre les fraudes, les particuliers seront mieux protégés contre certaines pratiques frauduleuses.

### **4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La mise en œuvre de ces mesures, par un contrôle renforcé des actions d'économies d'énergie réalisées, contribue à consolider les résultats nationaux en matière d'efficacité énergétique. Cela contribue donc à la diminution de la demande en énergie.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil national de la transition écologique est consulté en application de l'article L. 133-2 du code de l'environnement.

### **5.2. APPLICATION DANS LE TEMPS**

#### Accélération des procédures de contrôle :

La partie réglementaire du code de l'énergie sera amendée en cohérence avec la loi par décret en Conseil d'État, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi.

#### Echanges d'informations :

La disposition envisagée entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel*.

### **5.3. APPLICATION DANS L'ESPACE**

Les dispositions sont applicables sur l'ensemble du territoire national.

### **5.4. TEXTES D'APPLICATION**

#### Accélération des procédures de contrôle :

La partie réglementaire du code de l'énergie sera amendée en cohérence avec la loi par décret en Conseil d'État.

# **CHAPITRE V - MISE EN ŒUVRE DU PAQUET « UNE ÉNERGIE PROPRE POUR TOUS LES EUROPÉENS »**

## **ARTICLE 6 - HABILITATION À TRANSPOSER PAR ORDONNANCE LES DISPOSITIONS DU « PAQUET ENERGIE PROPRE POUR TOUS LES EUROPÉENS »**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

La Commission Européenne a présenté en novembre 2016 un corpus de textes législatifs relatifs aux objectifs énergétiques de l'Union européenne sur l'efficacité énergétique, le développement des énergies renouvelables, le marché de l'électricité, la Gouvernance de l'Union en matière d'énergie et de climat, et la préparation aux situations de crise.

Les directives suivantes ont été adoptées :

1° Directive 2018/2001 du Parlement Européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte) dont l'échéance de transposition est le 30 juin 2021 ;

2° Directive 2018/2002 du Parlement Européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique dont l'échéance de transposition est le 25 juin 2020 ;

3° Directive 2018/844 du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2018, modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique dont l'échéance de transposition est le 10 mars 2020.

4° Directive sur le marché intérieur de l'électricité révisée, en cours de publication et dont l'échéance de transposition devrait être fixée avant fin 2020.

Les règlements suivants ont également été adoptés :

- Règlement 2018/1999 du Parlement Européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) no 663/2009 et (CE) no 715/2009 du Parlement européen et du

Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) no 525/2013 du Parlement européen et du Conseil, dont la première échéance était la remise des plans intégrés énergie climat pour le 31 décembre 2018;

- Règlement européen sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité ;
- Règlement européen sur le marché européen de l'électricité révisé.

## 2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

### 2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

D'une part, les dispositions suivantes prévues par les directives doivent être transposées en droit national :

- La simplification et fluidification du marché de détail (Directive électricité) : La directive inclut notamment des dispositions prévoyant un délai de 24 heures pour les opérations techniques nécessaires pour un changement de fournisseur à l'horizon 2027 et plus généralement des modalités de bascule assouplies (art. 12), ainsi qu'un renforcement de l'information du consommateur dans les contrats de fourniture d'électricité (art.10), un droit universel à se voir proposer une offre à prix dynamique (art. 11) ou un renforcement du principe de liberté de choix du fournisseur (art. 4). Sur ce dernier point, les dispositions proposées visent à réaffirmer la nécessité pour l'ensemble des GRD d'assurer leur interopérabilité en vue d'une pleine ouverture à la concurrence y compris sur les secteurs desservis par les ELD.
- La mise en place des communautés d'énergie renouvelable (directive énergie renouvelable) et des communautés citoyennes énergétiques (Directive électricité) sera à prévoir.
- La redéfinition de l'autoconsommation collective (Directive énergies renouvelables) : en droit français, l'autoconsommation collective peut concerner plusieurs bâtiments, ce qui n'est pas le cas dans la définition retenue par la directive.
- La définition de règles sur la propriété des actifs de stockage par les Gestionnaires de réseau sera à prévoir (Directive électricité).
- La précision du périmètre des missions des gestionnaires de réseaux (Directive électricité), y compris gestion des bornes électriques par les gestionnaires de réseau de distribution sera à prévoir.

- La précision du périmètre des missions de la Commission de Régulation de l'Énergie sera à prévoir (Directive électricité).
- La consolidation de la définition de la part d'énergie renouvelable ou de récupération des réseaux de chaleur et de froid (Directive énergies renouvelables) : La part d'énergie renouvelable ou de récupération des réseaux de chaleur et de froid est visée au L. 712-1 du code de l'énergie, et dans de plus en plus d'autres dispositifs, notamment fiscaux (TVA à taux réduit pour la fourniture de chaleur) ou réglementaires (réglementation thermique des bâtiments neufs). En outre, la directive européenne relative à la promotion des énergies renouvelable révisée imposera certaines dispositions en matière de définition et d'amélioration de ce ratio. Enfin, certains exploitants de réseaux de chaleur souhaitent apporter diverses adaptations aux méthodes de comptabilisation actuellement employées. Il devient nécessaire d'asseoir et de consolider par voie législative et réglementaire cette notion désormais centrale dans l'économie des réseaux de chaleur et de froid.
- l'extension du 2° du II. de l'article L. 224-1 du code de l'environnement à d'autres systèmes de chauffage que les chaudières : La directive (UE) 2018/844 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 étend le champ de l'entretien / l'inspection à tous les systèmes de chauffage ou des systèmes de chauffage et de ventilation des locaux combinés ayant une puissance nominale utile supérieure à 70 kW. Il s'agit de la transposer, notamment pour les pompes à chaleur.
- La facturation de la chaleur, du froid et de l'eau chaude sanitaire (article 10 Bis et 11 bis de la Directive Efficacité Énergétique) sera à prévoir.
- La définition des critères de durabilité de la biomasse (article 29 de la directive énergies renouvelables) : la directive établit un cadre européen pour la durabilité de la biomasse incluant des critères minimaux permettant de démontrer la durabilité de la production de biomasse et l'utilisation efficace de cette dernière dans les secteurs des transports, de la production d'électricité, de chaleur et de froid. La mise à jour du cadre de durabilité nécessite de modifier les définitions de l'article L.661-1 du code de l'énergie et du seuil minimal de potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre par rapport aux émissions résultant des carburants et combustibles d'origine fossile. En dehors du secteur des transports, des dispositions législatives pourront être nécessaires pour introduire les critères de durabilité applicables aux combustibles issus de la biomasse utilisés pour produire de l'électricité, de la chaleur ou du froid.

D'autre part, l'application des règlements nécessitera également des modifications législatives afférentes :

- Au mécanisme d'obligation de capacité (Règlement électricité) pour conditionner la participation au mécanisme à des critères de performances environnementales, pour en simplifier le fonctionnement et pour en faciliter le couplage avec les mécanismes de capacités mis en œuvre dans les États frontaliers ;



- A la définition de l'autorité compétente (Règlement sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité) pour les plans de préparation aux risques et la gestion de crise des risques sur le système électrique.

### **3. DISPOSITIF RETENU**

Les différentes directives et règlements ont été élaborés en parallèle au niveau européen et beaucoup de sujets sont liés et doivent être traités concomitamment lors de la transposition.

Le recours à une habilitation à légiférer par ordonnance s'avère nécessaire compte-tenu du niveau législatif des différentes dispositions exposées ci-dessus, et des délais contraints prévus pour la transposition de ces directives. Les directives sont de plus très prescriptives et ne laissent qu'une faible marge de manœuvre aux Etats membres, le périmètre de l'habilitation est donc précisément circonscrit.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

L'analyse détaillée des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises sur le fondement du projet de loi d'habilitation.

Cependant, il peut d'ores et déjà être avancé que les dispositions envisagées conduiront à une modification du code de l'énergie et éventuellement du code de la consommation, pour les dispositions relatives à la facturation de la chaleur, du froid et de l'eau chaude sanitaire.

L'ensemble des entreprises du secteur énergétique seraient impactées à des niveaux divers suivant les dispositions. Les fournisseurs seraient en premier lieu impactés par les dispositions sur la fluidification des marchés de détail et les nouvelles règles relatives à la facturation. Les installations de production d'électricité seraient impactées par les dispositions sur les critères environnementaux des marchés de capacité. Les gestionnaires de réseaux seraient impactés sur le périmètre de leur mission, notamment vis-à-vis du stockage.

Les missions de la commission de régulation de l'énergie et du ministre en charge de l'énergie pourraient être modifiées afin d'être rendues compatibles avec les textes.

Les objectifs des différents textes réglementaires sont de réduire les émissions de CO<sub>2</sub>, notamment en promouvant et facilitant le développement des énergies renouvelables ou en introduisant de nouveaux critères environnementaux pour la participation aux mécanismes de capacité notamment.

## **5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION**

Compte tenu de la technicité des dispositions législatives devant être prises pour la transposition des directives européennes et de la nécessité de consulter les acteurs, les délais prévus sont respectivement de six mois pour l'ordonnance relative à la directive sur la performance énergétique des bâtiments, de huit mois pour l'ordonnance relative à l'efficacité énergétique et de douze mois pour les ordonnances relatives à la directive sur le marché intérieur de l'électricité et pour la directive relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables

Concernant les mesures relevant du domaine de la loi rendues nécessaires par l'entrée en vigueur des règlements européens, les délais prévus sont de trois mois à compter de la publication de la présente loi pour le règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de douze mois pour les ordonnances relatives au règlement sur le marché européen de l'électricité et au règlement sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité

Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

# **CHAPITRE VI - RÉGULATION DE L'ÉNERGIE**

## **ARTICLE 7 - COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉNERGIE**

### **1. ETAT DES LIEUX**

#### **1.1. COMPOSITION DE LA CRE**

La composition du collège de la Commission de Régulation de l'énergie est définie à l'article L. 132-2 du code de l'énergie<sup>18</sup>. Cet article a été modifié par l'article 38 de la loi n°2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes qui a notamment mis en place un cadre juridique commun à toutes les autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes et le renouvellement par moitié du collège tous les trois ans. Cependant, une scorie perdue dans l'article L. 132-2 sur le renouvellement du collège.

#### **1.2. MISSIONS DU COMITÉ DE RÈGLEMENTS DES DIFFÉRENDS ET DES SANCTIONS**

Les missions du comité de règlements des différends et des sanctions sont définies à l'article L. 134-19 du code de l'énergie pour les différends, et à l'article L. 134-25 du même code pour le pouvoir de sanction.

Les modalités de saisine et de décision du comité sont précisées aux articles R. 134-29 à R. 134-36 du code de l'énergie en matière de sanctions :

- Pour chaque affaire le président du comité de règlement des différends et des sanctions désigne un membre du comité chargé de l'instruction du dossier (article

---

<sup>18</sup> Créé par l'ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie

- R. 134-30 du code de l'énergie), avec le concours des agents de la Commission de régulation de l'énergie ;
- De même pour chaque affaire qui lui a été transmise, le président du comité désigne un rapporteur parmi les agents de la commission de régulation de l'énergie qui n'ont pas connu de la procédure antérieurement (article R. 134-34 du code de l'énergie) ;
  - Lors de la séance publique, le rapporteur présente les conclusions et moyens invoqués par les parties. Il ne participe pas au délibéré. Le membre du comité désigné en application de l'article R. 134-30 du code de l'énergie assiste à la séance, présente ses observations et peut proposer une sanction. La personne mise en cause peut présenter ses observations orales ;
  - Enfin le comité délibère, en dehors de la présence des parties, des agents des services de la CRE, du rapporteur et de son membre désigné et il adopte une décision motivée.

L'article L. 133-1 du code de l'énergie précise en effet que « *Lorsque le comité délibère en matière de sanction, le membre du comité qui a prononcé une mise en demeure en application de [l'article L. 134-26](#) ne participe pas au délibéré des décisions prises par le comité en application de [l'article L. 134-27](#) ».*

### **1.3. TRAITEMENT DU CONTENTIEUX RELATIF À LA CONTRIBUTION AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ**

La contribution au service public de l'électricité (ci-après CSPE) a été créée par l'article 37 de la loi du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie.

Au 1er janvier 2016, le dispositif a été modifié pour intégrer la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité. Des contribuables et en particulier des sociétés ont sollicité le remboursement de la CSPE acquittée.

Par une décision du 22 février 2017 (n° 399115), le Conseil d'État a saisi la Cour de justice de l'Union européenne de plusieurs questions préjudicielles.

Par une décision « Messer France » du 3 décembre 2018 (n° 399115) le Conseil d'État a considéré que les dispositions de la directive 2003/96/CE autorisaient la République française, entre le 1er janvier 2004, date d'entrée en vigueur de la directive, et le 31 décembre 2008, à maintenir son système de taxation national sur l'électricité sans l'adapter aux exigences de la directive 92/12/CEE du 25 février 1992, sous réserve que la somme de la contribution au service public de l'électricité et des taxes locales sur l'électricité alors en vigueur dépasse les niveaux minima de taxation prévus par la directive du 27 octobre 2003.

Pour la période postérieure au 1er janvier 2009, le Conseil d'État a déduit de l'interprétation donnée par la Cour de justice de l'Union européenne que la compatibilité de la contribution au service public de l'électricité avec le droit de l'Union européenne devait s'apprécier au regard de ses finalités spécifiques et du respect de certaines règles de taxation applicables à l'accise, et non de l'ensemble des règles d'harmonisation prévues par les directives du 25 février 1992 et du 27 octobre 2003.

Le Conseil d'État a donc considéré que la société requérante était fondée à demander le remboursement partiel de la contribution au service public de l'électricité, à proportion de la part consacrée à des finalités autres que sa finalité environnementale, qui concerne le financement des surcoûts liés à la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables et par cogénération et devait être regardée comme la seule finalité spécifique.

Selon le Conseil d'État, sont actuellement pendantes devant le tribunal administratif de Paris près de 15 000 requêtes en remboursement de tout ou partie de la CSPE, dont 12 300 introduites en 2014.

L'enregistrement des 15 000 requêtes actuellement pendantes devant le tribunal administratif de Paris a nécessité l'embauche de 14 vacataires dédiés pendant six mois.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Deux dispositions contradictoires perdurent dans l'article L. 132-2 du code de l'énergie :

- Le second alinéa précise que « Le collège est renouvelé par tiers tous les deux ans »
- Le onzième alinéa introduit par la loi n° 2017-55 précitée précise : « Selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, le collège est, à l'exception de son président, renouvelé par moitié tous les trois ans »

Il est donc nécessaire de supprimer la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 132-2 du code de l'énergie par un vecteur législatif pour corriger cette scorie.

Concernant le comité de règlement des différends et des sanctions, les dispositions législatives qui interdisent au membre désigné de participer au délibéré ne visent pas explicitement le cas où aucune mise en demeure n'a été prononcée. Si cette interdiction se déduit du contexte dans lequel s'inscrivent les dispositions législatives considérées ainsi que des normes constitutionnelles imposant une séparation entre les fonctions de poursuite et de jugement et est donc effective aujourd'hui, il paraît utile de le clarifier dans la loi.

Concernant le contentieux relatif à la contribution au service public de l'électricité, plusieurs années, ainsi que d'importants moyens humains et financiers supplémentaires seraient nécessaires au traitement contentieux des 15 000 requêtes pendantes devant le tribunal administratif de Paris et des 55 000 réclamations préalables transmises à la Commission de Régulation de l'Énergie. Le recours à la transaction est donc à privilégier pour faciliter le traitement de ce contentieux de série, la décision *Messer* du Conseil d'Etat 3 décembre 2018

ayant permis de régler définitivement les questions de droit que soulevaient ce litige après un renvoi préjudiciel à la Cour de justice (arrêt C-103/17 du 25 juillet 2018).

La Commission de régulation de l'énergie a été désignée par un avis contentieux n°388853 du 22 juillet 2015 (Société Praxair) du Conseil d'État comme l'autorité compétente pour connaître des réclamations relatives à la CSPE. Toutefois, ni la CRE ni son président ne dispose du droit de transiger. Il convient donc d'octroyer au président de la CRE la compétence pour transiger dans ces litiges. Il convient donc d'octroyer au président de la CRE la compétence pour transiger dans ces litiges.

Pour ouvrir les possibilités de transaction en matière de CSPE, il convient donc de créer un régime spécifique, qui ne peut être institué que par la loi. En effet, il résulte des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes que « *la loi fixe les règles relatives à la composition et aux attributions [...] des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes* ».

En outre, l'article L. 132-1 du code de l'énergie donne uniquement pouvoir au Président de la CRE d'agir en justice, de sorte qu'un pouvoir de transaction devrait, symétriquement, être prévu par la loi.

Par ailleurs, la CSPE entre dans la catégorie des impositions de toute nature (CE, 22 juillet 2015, Société Praxair, n°388853).

En matière d'imposition, le livre des procédures fiscales (article L. 247) prévoit une procédure de remise gracieuse et de transaction, laquelle ne peut concerner que les amendes fiscales ou majorations, à l'exclusion du principal. En outre, cet article ne donne une compétence en matière de transaction qu'à l'administration et non aux autorités administratives indépendantes.

Enfin, les dispositions du code des relations entre le public et l'administration relatives à la transaction (L. 423-1 et suivants) ne sont pas applicables aux transactions relatives aux impositions.

En l'espèce, une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance est justifiée par la nécessité de régler précisément les modalités de restitution des sommes dues pour donner une pleine application à l'arrêt *Messer* de la Cour de justice du 25 juillet 2018 ainsi qu'à la décision du Conseil d'Etat. Cette habilitation permettra donc de sécuriser le cadre applicable au processus transactionnel afin de mettre un terme à un contentieux qui a connu son aboutissement après sept ans de procédure.

### **3. DISPOSITIF RETENU**

Pour la première disposition, il est donc prévu de supprimer la disposition législative antérieure afin de mettre en cohérence l'intégralité de l'article.

Pour la seconde disposition, le recours à une habilitation à légiférer par ordonnance s'avère nécessaire compte-tenu du niveau législatif des différentes dispositions exposées ci-dessus. Ces dispositions, relatives à la procédure devant le comité de règlement des différends et des sanctions tendent à clarifier la séparation des fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (12 octobre 2012, Société Groupe Canal Plus et autre, n° 2012-280 QPC ; 5 juillet 2013, Société Numéricâble SAS et autre, n° 2013-331 QPC ; 12 juin 2018, Loi relative à la protection des données personnelles, n° 2018-765 DC).

Il est, par ailleurs, prévu de permettre à la Commission de régulation de l'énergie d'agir devant les juridictions.

Concernant le contentieux relatif à la CSPE, le recours à une habilitation à légiférer par ordonnance s'avère également nécessaire compte-tenu du niveau législatif des différentes dispositions exposées ci-dessus.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

L'analyse détaillée des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises sur le fondement du projet de loi d'habilitation. Cependant, il peut d'ores et déjà être avancé que les dispositions envisagées conduiront à une modification du chapitre III, aux sections 3 et 4 du chapitre IV et à la section du 3 du chapitre V du titre III du livre Ier du code de l'énergie. L'article L. 132-2 du code de l'énergie est également modifié.

### **5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION**

Compte tenu de la technicité et du périmètre restreint des dispositions législatives devant être prises et de la nécessité de consulter les acteurs, un délai de six mois est prévu pour prendre l'ordonnance relative au comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de Régulation de l'Energie, et un délai de quatre mois pour les dispositions relatives au pouvoir de transaction du Président de la CRE dans le contentieux relatif à la CSPE.

Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

# **ARTICLE 8 - ACCÈS RÉGULÉ À L'ÉLECTRICITÉ NUCLÉAIRE HISTORIQUE (ARENH)**

## **1. ETAT DES LIEUX**

Conformément à l'article L336-1 du code de l'énergie, et afin d'assurer la liberté de choix du fournisseur d'électricité tout en faisant bénéficier l'attractivité du territoire et l'ensemble des consommateurs de la compétitivité du parc électronucléaire français, un accès régulé et limité à l'électricité nucléaire historique (ARENH), produite par les centrales nucléaires mentionnées a été mis en place jusqu'au 31 décembre 2025, à tous les opérateurs fournissant des consommateurs finals résidant sur le territoire métropolitain continental ou des gestionnaires de réseaux pour leurs pertes.

Pendant cette période, Électricité de France (EDF) est tenu de céder de l'électricité, pour un volume maximal déterminé, aux fournisseurs d'électricité qui en font la demande.

L'article L. 336-5 du code de l'énergie prévoit un dispositif visant à inciter les opérateurs qui demandent à bénéficier de l'ARENH à ce que les volumes qu'ils demandent correspondent au mieux à leurs droits réels, qui seront définitivement connus environ 12 mois suivant leur demande, sur la base des consommations constatées de leurs clients.

Pour cela, l'article L. 336-5 prévoit que les opérateurs versent à EDF un complément de prix lorsque leurs droits réels s'avèrent inférieurs aux quantités d'ARENH qu'ils ont demandées. Il précise que ce complément de prix est 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, ce qui correspond à couvrir a minima le manque à gagner, pour EDF, d'avoir livré à un opérateur une quantité d'ARENH supérieure aux droits réellement constatés de ce dernier.

Ainsi, le complément de prix vise d'une part à inciter les opérateurs éligibles à l'ARENH à aligner leur demande d'ARENH sur les meilleures prévisions de consommation pour l'année de livraison, et à compenser EDF du manque à gagner qu'elle a subi dans le cas où elle a livré une quantité d'ARENH demandée par les opérateurs supérieure aux droits réels de ceux-ci, et d'autre part à pénaliser des opérateurs lorsque leurs demandes excessives ont dépassé de façon excessive leurs droits réels.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'article L.336-5 du code de l'énergie ne prévoit aujourd'hui pas de manière suffisamment précise la façon dont ce complément de prix doit être calculé en cas d'atteinte du plafond



global d'ARENH pouvant être livré par EDF conformément à l'article L. 336-2 du code de l'énergie.

Il convient donc d'adapter les modalités de calcul du complément de prix en cas d'atteinte du plafond global d'ARENH mentionné à l'article L. 336-2 du même code afin d'éviter toute distorsion du signal qu'il apporte pour inciter les opérateurs à formuler des demandes d'ARENH au plus proche de leurs droits.

Un second point porte sur l'affectation des recettes de ce complément de prix. Aujourd'hui, la loi prévoit que le complément de prix est payé par les fournisseurs. S'agissant d'un complément de prix au tarif de l'ARENH payé par les fournisseurs à EDF, elle destine implicitement ce complément de prix à EDF.

Or, il est souhaitable de préciser, s'agissant de la part du complément de prix qui excède la couverture du manque à gagner pour EDF liée à une demande supérieure aux droits réels, que les montants perçus par EDF reviennent à la collectivité.

D'autre part, en cas d'atteinte du plafond d'ARENH mentionné à l'article L. 336-2 du code de l'énergie, EDF ne subit plus de manque à gagner en cas de demande d'ARENH supérieures aux droits des opérateurs, puisque le volume d'ARENH livré est en tout état de cause limité à ce plafond. Dans ce cas, l'excès de demande de l'un des opérateurs vient en revanche réduire les volumes attribués aux autres. Il convient donc qu'une partie du complément de prix puisse revenir aux fournisseurs pénalisés par les demandes excédentaires d'autres fournisseurs.

C'est ce que prévoit le présent article.

### **3. DISPOSITIF RETENU**

La mesure proposée vise ainsi à assurer un calcul des compléments de prix du mécanisme ARENH tenant compte de l'effet du plafonnement prévu à l'article L.336-2.

Il est par ailleurs prévu que la part du complément de prix qui excède la part correspondant 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 (soit le complément CP2) soit déduite de la compensation des charges imputables aux missions de service public assignées à Electricité de France. Cette disposition vise à ce que cette part du complément de prix, qui correspond à une pénalité et non à la compensation d'un manque à gagner pour EDF, revienne à la collectivité et non à l'entreprise.

Il est enfin prévu qu'en cas d'atteinte du plafond mentionné à l'article L. 336-2, le complément de prix versé par un fournisseur qui a fait une demande excédentaire soit réalloué

entre les fournisseurs qui sont pénalisés par cette demande excédentaire, EDF et la collectivité en maintenant des incitations efficaces pour les fournisseurs.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La disposition vient modifier l'article L. 336-5 du code de l'énergie.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

Le fonctionnement des compléments de prix en cas d'atteinte du plafond prévu est d'effet neutre pour les consommateurs et vise simplement à maintenir des incitations efficaces pour les fournisseurs.

Le complément de prix (CP2), qui correspond à une pénalisation de comportements de demande abusive (dépassant 110% du droit constaté sur la base des consommations au cours de l'année de livraison) et non à une compensation d'un manque à gagner pour EDF devrait être reversé à la collectivité, en venant en déduction de la compensation des charges de service public de l'électricité.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil national de la transition écologique est consulté en application de l'article L. 133-2 du code de l'environnement.

### **5.2. APPLICATION DANS LE TEMPS**

La disposition envisagée entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel*.

### **5.3. APPLICATION DANS L'ESPACE**

Les dispositions sont applicables sur l'ensemble du territoire national.

#### **5.4. TEXTES D'APPLICATION**

Les modalités de calcul des compléments de prix seront précisées par décret en Conseil d'État.