



N° 2032

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

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

LETTRE RECTIFICATIVE

au projet de loi (n° 1908) relatif à l'énergie et au climat,

(Procédure accélérée)

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR M. Édouard PHILIPPE,
Premier ministre.



Paris, le 1 2 JUIN 2019

Le Premier Ministre

LETTRE RECTIFICATIVE AU PROJET DE LOI

relatif à l'énergie et au climat

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître que le Gouvernement a décidé de modifier le projet de loi relatif à l'énergie et au climat, enregistré le 30 avril 2019 à la Présidence de l'Assemblée nationale, sous le numéro 1908.

Je vous communique, ci-joint, accompagné d'un exposé des motifs et d'une étude d'impact, la modification suivante :

* Après l'article 8, l'insertion d'un chapitre VII comprenant quatre nouveaux articles (articles 9 à 12).

Je vous demande d'informer le Sénat de cette rectification.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.



Edouard PHILIPPE

Monsieur Richard FERRAND
Président de l'Assemblée Nationale
Palais Bourbon
PARIS

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

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, de développement des énergies renouvelables, afin d'atteindre 32 % en 2030, et de diversification de son mix électrique, avec l'objectif de baisser la part du nucléaire à 50 %. 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.

En 2015, la France a également publié la première Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) qui a fixé trois premiers budgets-carbone jusqu'en 2028, constituant des plafonds d'émissions à ne pas dépasser par période de cinq ans. En 2016, elle a adopté la première Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE), qui fixe à 2023 des objectifs ambitieux d'efficacité énergétique et de développement des énergies renouvelables.

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. Dans les termes de l'accord de Paris, la neutralité carbone est entendue comme l'atteinte de l'équilibre entre les émissions de gaz à effet de serre et les absorptions anthropiques (c'est-à-dire les absorptions par les écosystèmes gérés par l'homme tels que les forêts, les prairies, les sols agricoles et les zones humides, et par certains procédés industriels, tels que la capture et le stockage du carbone). Les travaux de la SNBC ont montré que cet objectif de neutralité carbone est plus ambitieux que l'objectif précédent de division des émissions de gaz

à effet de serre par quatre entre 1990 et 2050 et correspond à une division des émissions par un facteur supérieur à six.

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 conduit à constater 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 PPE, 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 au 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. À 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%. Le Gouvernement s'est en particulier engagé à l'arrêt de 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 effets 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'État 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 fixée, 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^{er}** 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 SNBC et de la PPE en proposant une révision des objectifs associée à des trajectoires crédibles.

L'**article 2** crée le Haut Conseil pour le climat qui remplace le comité d'experts de la transition énergétique, avec des prérogatives renforcées.

L'**article 3** met en place un dispositif pour limiter à partir du 1^{er} 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** vise à simplifier les procédures applicables aux projets d'énergies renouvelables. Il 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.

Le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) constitue l'un des principaux instruments de la politique de maîtrise de la demande énergétique. Il impose aux fournisseurs d'énergie de développer les économies d'énergie. Un objectif pluriannuel est défini et réparti entre les fournisseurs d'énergie en fonction de leur volume de ventes. En fin de période, ils doivent justifier de l'atteinte de cet objectif en ayant obtenu suffisamment de certificats d'économies d'énergie.

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 croissants, un renforcement des moyens de lutte contre la fraude est nécessaire.

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

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

L'**article 7** corrige une scorie à l'article L. 132-2 du code de l'énergie résultant de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes modifiant les règles de renouvellement du collège de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

Il autorise également 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. Cette modification de la procédure du CoRDIS permettra de renforcer les exigences du droit à un recours effectif dans le respect des droits de la défense et du principe du contradictoire et d'habiliter la CRE à déposer des observations devant la Cour de cassation ou à former un recours contre un arrêt de la cour d'appel de Paris si ce dernier n'est pas contesté par l'une des parties.

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 contribution au

service public de l'électricité (CSPE), actuellement pendantes devant le tribunal administratif de Paris, auxquelles s'ajoutent 45 000 réclamations préalables engagées devant la CRE . Afin de garantir un traitement rapide de ces demandes de remboursement, il convient d'autoriser la CRE à transiger.

L'**article 8** vise à assurer un calcul des compléments de prix du mécanisme de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (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.

*

* *

Le 19 juin 2018 et le 30 avril 2019, le Gouvernement a respectivement déposé à l'Assemblée nationale le projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises et le projet de loi relatif à l'énergie et au climat.

À la suite de la censure, par le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2019-781 DC du 16 mai 2019, de certaines dispositions du projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises, qui ne présentaient pas de lien, même indirect, avec les dispositions du projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, le Gouvernement a souhaité que le projet de loi relatif à l'énergie et au climat reprenne les dispositions censurées concernant les tarifs réglementés de vente de gaz naturel et d'électricité. C'est l'objet de l'article unique de la présente lettre rectificative.

L'**article 9** inséré au projet de loi relatif à l'énergie et au climat a pour objet de mettre le droit français en conformité avec le droit de l'Union européenne, et en particulier avec les objectifs de la directive 2009/73/CE du 13 juillet 2009 concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz. La Cour de justice de l'Union européenne a jugé que « l'intervention d'un État membre consistant à imposer à certains fournisseurs, parmi lesquels le fournisseur historique, de proposer au consommateur final la fourniture de gaz naturel à des tarifs réglementés constitue, par sa nature même, une entrave à la réalisation d'un marché du gaz naturel concurrentiel prévue à cette disposition » (CJUE, affaire C-121/15, arrêt du 7 septembre 2016). À la lumière de ce jugement, le Conseil d'État a jugé que les dispositions réglementaires relatives aux

tarifs réglementés de vente du gaz naturel étaient contraires au droit communautaire (CE, 19 juillet 2017, association nationale des opérateurs détaillants en énergie).

Cet article vise ainsi à mettre fin aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel, et à prévoir les mesures d'accompagnement nécessaires en parallèle de la suppression de ces tarifs : information des consommateurs disposant d'un contrat aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel sur la suppression de ces tarifs et sur les offres de marché disponibles ; suivi de l'évolution de ces clients, afin d'adapter si nécessaire les efforts de communication ou les dispositions légales et réglementaires, notamment pour les publics les plus vulnérables ; traitement in fine du cas des clients qui, à la date de suppression des tarifs réglementés de vente du gaz naturel, n'auraient pas souscrit à une offre de marché, malgré les informations qui leur auront été apportées tout au long de la phase préalable ; mesures de contrôle et de sanction, notamment contre les actions visant à freiner le mouvement des consommateurs aux tarifs réglementés vers les offres de marché ; mise en place d'un dispositif de fourniture de dernier recours en gaz naturel pour garantir que les clients pourront avoir accès à un fournisseur ; mise en place enfin d'une fourniture de secours pour les clients domestiques en cas de défaillance de leur fournisseur ou de retrait de son autorisation de fourniture.

L'**article 10** permet d'assurer la transposition de la directive « marchés de l'électricité » adoptée par le Parlement le 26 mars 2019, qui impose à son article 5 la fin des tarifs réglementés de vente d'électricité pour tous les clients professionnels à l'exception des microentreprises (moins de 10 salariés et moins de 2 millions d'euros de chiffre d'affaires ou de total bilan), d'ici au 31 décembre 2020.

Il permet également d'assurer la mise en compatibilité des tarifs réglementés de vente de l'électricité avec la décision du Conseil d'État du 18 mai 2018. Celle-ci admet dans son principe la possibilité de tarifs réglementés de vente de l'électricité, à condition que l'entrave qu'ils constituent à la réalisation d'un marché concurrentiel de l'électricité prévu par la directive 2009/72/CE réponde à la triple condition de répondre à un objectif d'intérêt économique général, de ne porter atteinte à la libre fixation des prix que dans la seule mesure nécessaire à la réalisation de cet objectif et notamment durant une période limitée de temps et, enfin, d'être clairement définie, transparente, non discriminatoire et contrôlable. Le Conseil d'État estime néanmoins que (i) la réglementation des tarifs de vente d'électricité est disproportionnée à l'objectif poursuivi sur deux

points : l'absence de révision périodique de la nécessité des tarifs dans leur principe ou dans leurs modalités, et (ii) l'inclusion des sites non résidentiels appartenant à des grandes entreprises va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'intérêt économique général poursuivi.

Cet article prévoit ainsi des modalités d'information des consommateurs disposant d'un contrat aux tarifs réglementés de vente d'électricité sur la suppression de ces tarifs et sur les offres de marché disponibles, et de suivre l'évolution de ces clients, afin d'adapter si nécessaire les efforts de communication ou les dispositions légales et réglementaires, notamment pour les publics les plus vulnérables ; le traitement in fine du cas des clients qui, à la date de suppression des tarifs réglementés de vente d'électricité pour leur catégorie, n'auraient pas souscrit à une offre de marché, malgré les informations qui leur auront été apportées tout au long de la phase préalable ; des mesures de contrôle et de sanction, notamment contre les actions visant à freiner le mouvement des consommateurs aux tarifs réglementés vers les offres de marché ; la mise en place d'une fourniture de secours pour les clients domestiques en cas de défaillance de leur fournisseur ou de retrait de son autorisation de fourniture.

L'**article 11** introduit des mesures d'accompagnement des évolutions sur les tarifs réglementés de vente du gaz naturel et sur les tarifs réglementés de vente de l'électricité, en permettant aux consommateurs de disposer d'une information adéquate pour choisir une offre de marché grâce à un comparateur d'offres fiable, transparent, et indépendant, mis en œuvre par le Médiateur national de l'énergie ; en confiant à la Commission de régulation de l'énergie, dans la lignée de son rôle de surveillance des marchés énergétiques, la mission de publier un rapport sur le fonctionnement des marchés de détail de l'électricité et du gaz naturel en France métropolitaine, donnant une visibilité au consommateur sur l'évolution du prix moyen et des marges moyennes des fournisseurs d'électricité et de gaz naturel ;

L'**article 12** traite le cas des consommateurs non domestiques, concernés par les précédentes échéances de suppression des tarifs réglementés de vente du gaz naturel ou de l'électricité ⁽¹⁾, qui ne disposent

(1) Il s'agit des clients finals non domestiques bénéficiant d'une alimentation en gaz naturel ou en électricité dans les conditions prévues au III de l'article 25 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation ou au I de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2016-129 du 10 février 2016 portant sur un dispositif de continuité de fourniture succédant à la fin des offres de marché transitoires de gaz et d'électricité ainsi que les clients bénéficiant d'un contrat aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel mentionnés à l'article L. 445-3 du code de l'énergie dans sa rédaction antérieure à la

pas d'une offre de marché classique, afin de leur permettre de basculer vers une offre de marché classique de leur fournisseur, sauf opposition de leur part.

présente loi dont la consommation de référence est supérieure ou égale à 30 000 kilowattheures par an ou, s'agissant des propriétaires uniques et syndicats de copropriétaires d'un immeuble à usage principal d'habitation, à 150 000 kilowattheures par an ne bénéficient plus de l'offre de fourniture de gaz naturel ou d'électricité.

LETTRE RECTIFICATIVE AU PROJET DE LOI
RELATIF À L'ÉNERGIE ET AU CLIMAT

Le projet de loi relatif à l'énergie et au climat est ainsi modifié :

Après l'article 8, un chapitre VII est ajouté afin d'insérer quatre articles (articles 9 à 12).

ANNEXE

Texte du projet de loi n° 1908, relatif à l'énergie et au climat

(Rédaction résultant de la lettre rectificative n° 2032)

CHAPITRE I^{ER}

Objectifs de la politique énergétique

Article 1^{er}

- ① Le I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie est ainsi modifié :
- ② 1° Au 1°, les mots : « de diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 » sont remplacés par les mots : « d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050 » ;
- ③ 2° Au 3°, les mots : « réduire la consommation énergétique primaire des énergies fossiles de 30 % en 2030 » sont remplacés par les mots : « réduire la consommation énergétique primaire des énergies fossiles de 40 % en 2030 » ;
- ④ 3° Au 5°, les mots : « réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025 » sont remplacés par les mots : « réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2035 ».

CHAPITRE II

Dispositions en faveur du climat

Article 2

- ① I. – Le code de l'environnement est ainsi modifié :
- ② 1° Il est inséré, après le chapitre II du titre III du livre I^{er}, un chapitre II *bis* ainsi rédigé :

« CHAPITRE II BIS

« *Haut Conseil pour le climat*

- ③
- ④
- ⑤ « Art. L. 132-4. – Le Haut Conseil pour le climat, organisme indépendant, est placé auprès du Premier ministre.
- ⑥ « Les membres du Haut Conseil pour le climat adressent à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration d'intérêts dans 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.
- ⑦ « Les modalités d'organisation et de fonctionnement du Haut Conseil sont précisées par décret. » ;
- ⑧ 2° L'article L. 222-1 D est ainsi modifié :
- ⑨ a) Au I, les mots : « Au plus tard 6 mois » sont remplacés par les mots : « Au plus tard un an » et les mots : « le comité d'experts mentionné à l'article L. 145-1 du code de l'énergie » sont remplacés par les mots : « le Haut Conseil pour le climat » ;
- ⑩ b) Au III, les mots : « comité d'experts mentionné à l'article L. 145-1 du code de l'énergie » sont remplacés par les mots : « Haut Conseil pour le climat ».
- ⑪ II. – Le code de l'énergie est ainsi modifié :
- ⑫ 1° Le II de l'article L. 141-4 est abrogé et au III du même article, les mots : « et au comité d'experts mentionné à l'article L. 145-1 du présent code » sont supprimés ;
- ⑬ 2° L'article L. 145-1 est abrogé.

Article 3

- ① I. – L'article L. 311-5-3 du code de l'énergie est ainsi modifié :
- ② 1° Il est inséré en tête de l'article le signe : « I. – » ;
- ③ 2° L'article est complété par un II ainsi rédigé :
- ④ « II. – Afin de concourir aux objectifs prévus aux 1° et 3° du I de l'article L. 100-4 et de contribuer au respect du plafond national des émissions des gaz à effets de serre pour la période 2019-2023 et pour les

périodes suivantes, défini à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement, l'autorité administrative fixe un plafond d'émissions applicable, à compter du 1^{er} janvier 2022, aux installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles situées en métropole continentale et émettant plus de 0,550 tonnes d'équivalents dioxyde de carbone par mégawattheure.

- ⑤ « Les émissions à prendre en considération pour l'application du précédent alinéa aux installations de cogénération sont celles qui résultent de la somme de la production d'électricité et de la production de chaleur. »
- ⑥ II. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi permettant la mise en place d'un accompagnement spécifique :
 - ⑦ – pour les salariés des entreprises exploitant les installations de production d'électricité mentionnées au II de l'article L. 311-5-3 du code de l'énergie, affectés à ces installations et dont l'emploi serait supprimé du fait de la fermeture de ces installations résultant des dispositions de ce II ;
 - ⑧ – pour les salariés des entreprises sous-traitantes des précédentes dont l'emploi serait supprimé du fait de la fin d'activité des installations de production d'électricité mentionnées à l'alinéa précédent.
- ⑨ Ces mesures viseront notamment à favoriser le reclassement de ces salariés sur un emploi durable.
- ⑩ Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance prévue au présent II.

CHAPITRE III

Mesures de simplification relatives à l'évaluation environnementale

Article 4

- ① Le chapitre II du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 122-1 est ainsi modifié :

- ③ a) Au premier alinéa du II, les mots : « effectué par l'autorité environnementale » sont supprimés ;
- ④ b) Au dernier alinéa du même II, les mots : « autorité environnementale » sont remplacés par les mots : « autorité chargée de l'examen au cas par cas » et les mots : « après examen au cas par cas » sont supprimés ;
- ⑤ c) Le premier alinéa du IV est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑥ « IV. – Lorsqu'un projet relève d'un examen au cas par cas, l'autorité chargée de cet examen est saisie par le maître d'ouvrage d'un dossier présentant le projet afin de déterminer si celui-ci doit être soumis à évaluation environnementale.
- ⑦ « L'autorité chargée de l'examen au cas par cas est désignée par décret en Conseil d'État. Ne peut être désignée une autorité dont les services ou les établissements publics relevant de sa tutelle sont chargés de l'élaboration du projet ou assurent sa maîtrise d'ouvrage. » ;
- ⑧ 2° Au II de l'article L. 122-3-4, les mots : « l'autorité environnementale, lors de l'examen au cas par cas, » sont remplacés par les mots : « l'autorité chargée de l'examen au cas par cas ».

CHAPITRE IV

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

Article 5

- ① I. – L'article L. 222-2 du code de l'énergie est ainsi modifié :
- ② 1° Au début du premier alinéa, les mots : « Le ministre » sont remplacés par les mots : « En cas de manquement à des obligations déclaratives, le ministre » ;
- ③ 2° Au deuxième alinéa, après les mots : « mise en demeure » sont insérés les mots : « ou lorsque des certificats d'économies d'énergie lui ont été indûment délivrés, ».
- ④ II. – Le chapitre II du titre II du livre II du code de l'énergie est complété par un article L. 222-10 ainsi rédigé :

- ⑤ « *Art. L. 222-10.* – Les agents mentionnés à l'article L. 222-9, d'une part, et les services de l'État chargés des impôts, des douanes et droits indirects et de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, d'autre part, peuvent se communiquer, spontanément ou sur demande, tous documents et renseignements détenus ou recueillis dans le cadre de l'ensemble de leurs missions respectives. »
- ⑥ III. – L'article L. 561-31 du code monétaire et financier est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑦ « 12° Aux agents mentionnés à l'article L. 222-9 du code de l'énergie. »

CHAPITRE V

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

Article 6

- ① I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances toutes mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition des directives suivantes, ainsi que les mesures d'adaptation de la législation liées à cette transposition :
- ② 1° Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte) ;
- ③ 2° Directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique ;
- ④ 3° Directive (UE) 2018/844 du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2018, modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique ;
- ⑤ 4° Directive sur le marché intérieur de l'électricité révisée (en cours d'adoption).
- ⑥ Le délai accordé au Gouvernement est de six mois à compter de la publication de la présente loi pour l'ordonnance mentionnée au 3°, de huit

mois à compter de cette publication pour l'ordonnance mentionnée au 2° et de douze mois à compter de cette publication pour les ordonnances mentionnées au 1° et au 4°.

- ⑦ II. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnances, toutes mesures relevant du domaine de la loi rendues nécessaires par l'entrée en vigueur des règlements suivants :
- ⑧ 1° Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil ;
- ⑨ 2° Règlement européen sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité (en cours d'adoption) ;
- ⑩ 3° Règlement européen sur le marché européen de l'électricité révisé (en cours d'adoption).
- ⑪ Le délai accordé au Gouvernement est de trois mois à compter de la publication de la présente loi pour l'ordonnance mentionnée au 1° et de douze mois à compter de cette publication pour les ordonnances mentionnées au 2° et au 3°.
- ⑫ III. – Pour chacune des ordonnances mentionnées au I et au II du présent article, un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication.

CHAPITRE VI

Régulation de l'énergie

Article 7

- ① I. – La seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 132-2 du code de l'énergie est supprimée.
- ② II. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnance, dans un délai de six

mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi :

- ③ 1° Afin, en ce qui concerne les procédures de règlement des différends et des sanctions du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie prévues au chapitre III, aux sections 3 et 4 du chapitre IV et à la section 3 du chapitre V du titre III du livre I^{er} du code de l'énergie, de renforcer l'effectivité du droit au recours, des droits de la défense et du principe du contradictoire, dans le respect de la hiérarchie des normes et en assurant la cohérence rédactionnelle des textes ;
- ④ 2° Afin de permettre à la Commission de régulation de l'énergie d'agir devant les juridictions.
- ⑤ Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance prévue aux alinéas précédents.
- ⑥ III. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnance, dans un délai de quatre mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi précisant les conditions dans lesquelles la Commission de régulation de l'énergie est autorisée, en vue de mettre un terme aux litiges liés au paiement de la contribution au service public de l'électricité au titre des années 2009 à 2015, à transiger sur les demandes de restitution, selon des modalités compatibles avec le respect du principe d'égalité devant les charges publiques et s'inscrivant dans le cadre tracé par l'arrêt C-103/17 rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 25 juillet 2018, et à engager le paiement des sommes correspondantes.
- ⑦ Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance prévue à l'alinéa précédent.

Article 8

- ① L'article L. 336-5 du code de l'énergie est ainsi modifié :
- ② 1° Il est inséré en tête de l'article le signe : « I. – » ;
- ③ 2° Les deuxième et troisième alinéas sont remplacés par un II ainsi rédigé :

- ④ « II. – Dans le cas où les droits alloués à un fournisseur en début de période en application de l'article L. 336-3 s'avèrent supérieurs aux droits correspondant, compte tenu le cas échéant de l'effet du plafonnement mentionné à l'article L. 336-2, à la consommation constatée des consommateurs finals sur le territoire métropolitain continental et des gestionnaires de réseaux pour leurs pertes, fournis par ce fournisseur, la Commission de régulation de l'énergie notifie au fournisseur et à Électricité de France le complément de prix à acquitter par le premier au titre des volumes excédentaires.
- ⑤ « Ce complément, qui tient compte du coût de financement lié au caractère différé de son règlement, est au moins égal à la partie positive de l'écart moyen entre les prix observés sur les marchés de gros et le prix de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique. Il tient également compte de l'ampleur de l'écart entre la prévision initialement faite par le fournisseur et la consommation constatée de ses clients finals sur le territoire métropolitain continental et des gestionnaires de réseaux pour leurs pertes, et de l'effet du plafonnement mentionné à l'article L. 336-2.
- ⑥ « Dans le cas où le plafond mentionné à l'article L. 336-2 est atteint en début de période, les montants versés par les fournisseurs au titre de la part du complément de prix correspondant à la partie positive de l'écart moyen entre les prix observés sur les marchés de gros et le prix de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique sont répartis entre les fournisseurs et, dans le cas où la somme des droits correspondant à la consommation constatée serait inférieure au plafond, Électricité de France.
- ⑦ « 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 est déduite de la compensation des charges imputables aux missions de service public assignées à Électricité de France en application de l'article L. 121-6.
- ⑧ « Les modalités de calcul du complément de prix sont précisées par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie.
- ⑨ « Les prix mentionnés au présent II s'entendent hors taxes ».

CHAPITRE VII
Tarifs réglementés de vente

Article 9

- ① I. – Le code de l'énergie est ainsi modifié :
- ② 1° Au deuxième alinéa de l'article L. 111-88, les mots : « établit, en outre, des comptes séparés pour ses activités de fourniture respectivement aux consommateurs finals ayant exercé leur éligibilité et aux consommateurs finals ne l'ayant pas exercée, et » sont supprimés ;
- ③ 2° Le II de l'article L. 121-32 est ainsi modifié :
- ④ a) Le 9° est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑤ « 9° La fourniture de gaz de dernier recours mentionnée à l'article L. 443-9-2 pour les clients finals domestiques ne trouvant pas de fournisseur ; »
- ⑥ b) Le 10° est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑦ « 10° La fourniture de secours en cas de défaillance d'un fournisseur ou de retrait de son autorisation de fourniture conformément au I de l'article L. 443-9-3 du présent code ; »
- ⑧ 3° À la fin du 4° du II de l'article L. 121-46, les mots : « et du gaz » sont supprimés ;
- ⑨ 4° Le chapitre I^{er} du titre III du livre I^{er} est complété par un article L. 131-4 ainsi rédigé :
- ⑩ « *Art. L. 131-4.* – La Commission de régulation de l'énergie publie chaque mois le prix moyen de fourniture de gaz naturel et son évolution pour les consommateurs finals domestiques ainsi que la marge moyenne réalisée par les fournisseurs de gaz naturel. La nature et les modalités d'actualisation des informations que les fournisseurs sont tenus de transmettre à la Commission pour l'exercice de cette mission sont définies par l'arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie et de la consommation pris en application de l'article L. 134-15-1. » ;
- ⑪ 5° L'article L. 441-4 est abrogé ;
- ⑫ 6° L'article L. 441-5 est ainsi modifié :

- ⑬ a) Le premier alinéa est supprimé ;
- ⑭ b) Au début de la première phrase du second alinéa, les mots : « Lorsqu'elles l'exercent pour l'un des sites » sont remplacés par les mots : « Lorsque l'État, ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics exercent le droit prévu à l'article L. 441-1 pour l'un de leurs sites » ;
- ⑮ c) Au deuxième alinéa, les mots : « de ce code » sont remplacés par les mots : « du code de la commande publique » ;
- ⑯ 7° À la fin du premier alinéa de l'article L. 443-6, les mots : « ainsi que, pour les clients qui bénéficient des tarifs réglementés de vente mentionnés à l'article L. 445-3, raccordés à leur réseau de distribution par les autorités organisatrices de la distribution publique et du service public local de fourniture de gaz naturel » sont supprimés ;
- ⑰ 8° La section 1 du chapitre III du même titre IV du livre IV est complétée par un article L. 443-9-1 ainsi rédigé :
- ⑱ « *Art. L. 443-9-1.* – L'autorité administrative peut retirer l'autorisation de fourniture de gaz naturel si le titulaire n'en a pas effectivement fait usage dans un délai de deux ans à compter de sa publication au *Journal officiel.* » ;
- ⑲ 9° Après la même section 1 du chapitre III du titre IV du livre IV, sont insérées des sections 1 *bis* et 1 *ter* ainsi rédigées :
- ⑳ « *Section 1 bis*
- ㉑ « ***La fourniture de dernier recours***
- ㉒ « *Art. L. 443-9-2.* – I. – Le ministre chargé de l'énergie désigne, après un appel à candidatures organisé avec l'appui de la Commission de régulation de l'énergie selon des modalités définies par décret en Conseil d'État, les fournisseurs de dernier recours de gaz naturel pour les clients finals domestiques raccordés au réseau public de distribution de gaz naturel qui ne trouvent pas de fournisseur.
- ㉓ « II. – Le cahier des charges de l'appel à candidatures mentionné au I précise les exigences auxquelles doivent satisfaire les contrats de fourniture proposés par les fournisseurs de dernier recours et notamment la zone de desserte à couvrir. Ce cahier des charges précise également le niveau maximal de la majoration que le fournisseur peut prévoir pour la fourniture

de dernier recours en complément de son prix de fourniture librement déterminé. Ce niveau maximal est proposé par la Commission de régulation de l'énergie afin de couvrir les coûts additionnels de la fourniture de dernier recours, y compris le coût des éventuels impayés.

- ②④ « III. – La fourniture de gaz naturel dans le cadre d'un contrat de fourniture de dernier recours est assurée à titre onéreux et est conditionnée, sans préjudice des dispositions de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles, au remboursement préalable auprès du fournisseur de dernier recours des éventuelles créances résultant d'un précédent contrat de fourniture de dernier recours de gaz naturel.
- ②⑤ « IV. – Les fournisseurs de gaz naturel dont la proportion de clients finals domestiques dans la zone de desserte considérée au cours de l'année précédant celle de l'appel à candidatures mentionné au I est supérieure à un pourcentage fixé par voie réglementaire sont tenus de présenter une offre audit appel à candidatures.
- ②⑥ « V. – Les fournisseurs désignés à l'issue de l'appel à candidatures mentionné au I sont tenus de proposer un contrat de fourniture de dernier recours dans les conditions prévues par le cahier des charges à tout client final domestique raccordé au réseau public de distribution de gaz naturel qui en fait la demande.
- ②⑦ « VI. – Un décret en Conseil d'État précise les conditions et modalités d'application du présent article.

②⑧ « Section I ter

②⑨ « **La fourniture de secours**

③⑩ « Art. L. 443-9-3. – I. – Afin d'assurer le bon fonctionnement, la sécurité et la sûreté des réseaux publics de gaz naturel et de contribuer à la protection des consommateurs contre les défaillances des fournisseurs ainsi qu'à la continuité de leur approvisionnement, l'autorité administrative peut retirer sans délai l'autorisation de fourniture d'un fournisseur lorsque le comportement de ce dernier fait peser une menace grave et imminente sur la continuité d'approvisionnement ou sur le fonctionnement des réseaux publics, lorsqu'il ne peut plus assurer les paiements des sommes dues au titre des tarifs d'utilisation des réseaux résultant des contrats ou protocoles mentionnés aux articles L. 111-97 et L. 111-97-1, lorsqu'il ne satisfait pas aux obligations découlant de l'article L. 443-8-1 ou lorsqu'il tombe sous le coup d'une procédure collective de liquidation judiciaire.

- ① « Dans le cas où un fournisseur se voit retirer son autorisation de fourniture, les contrats conclus par ce fournisseur avec des consommateurs et avec des gestionnaires de réseaux sont résiliés de plein droit à la date d'effet du retrait de l'autorisation.
- ② « II. – Les fournisseurs de secours se substituant au fournisseur défaillant ou dont l'autorisation de fourniture a été retirée conformément au I du présent article sont désignés par le ministre chargé de l'énergie à l'issue d'un appel à candidatures organisé avec l'appui de la Commission de régulation de l'énergie.
- ③ « III. – Le cahier des charges de l'appel à candidatures mentionné au II précise les exigences auxquelles doivent satisfaire les contrats de fourniture proposés par les fournisseurs de secours et notamment la zone de desserte à couvrir et les catégories de clients à desservir. Ce cahier des charges précise également le niveau maximal de la majoration que le fournisseur peut prévoir pour la fourniture de secours en complément de son prix de fourniture librement déterminé. Ce niveau maximal est proposé par la Commission de régulation de l'énergie afin de couvrir les coûts additionnels de la fourniture de secours, y compris le coût des éventuels impayés.
- ④ « IV. – Les fournisseurs de gaz naturel dont la proportion de clients finals pour les catégories de clients concernées, dans la zone de desserte considérée, au cours de l'année précédant celle de l'appel à candidatures mentionné au II, est supérieure à un pourcentage fixé par voie réglementaire sont tenus de présenter une offre audit appel à candidatures.
- ⑤ « V. – Les fournisseurs désignés à l'issue de l'appel à candidatures mentionné au II sont tenus d'assurer la fourniture de secours dans les conditions prévues par le cahier des charges à tout client d'un fournisseur défaillant ou dont l'autorisation de fourniture a été retirée conformément au I.
- ⑥ « VI. – Par dérogation à l'article L. 224-6 du code de la consommation, pour assurer la continuité de son alimentation et sauf opposition explicite de sa part ou s'il a fait le choix d'un autre contrat de fourniture, le client est réputé avoir accepté les conditions contractuelles de la fourniture de secours. Il peut résilier le contrat à tout moment, sans préavis pour les clients finals domestiques et moyennant un préavis de quinze jours pour les clients finals non domestiques, et sans qu'il y ait lieu à indemnité.

- ③⑦ « VII. – Un décret en Conseil d'État précise les conditions et modalités d'application du présent article, notamment les modalités de l'appel à candidatures et les conditions dans lesquelles le fournisseur de secours se substitue au fournisseur défaillant ou dont l'autorisation a été retirée conformément au I du présent article, dans ses relations contractuelles avec ses clients et les gestionnaires de réseaux. » ;
- ③⑧ 10° Au deuxième alinéa de l'article L. 443-12 les mots : « la section 1 » sont remplacés par les mots : « les sections 1, 1 *bis* et 1 *ter* » ;
- ③⑨ 11° Le chapitre V du titre IV du livre IV est abrogé.
- ④⑩ II. – Le début du 5° de l'article L. 224-3 du code de la consommation est ainsi rédigé :
- ④⑪ « 5° Pour la fourniture d'électricité, la mention... (*le reste sans changement*). »
- ④⑫ III. – Le cinquième alinéa du I de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ④⑬ 1° Les mots : « aux articles 15 et 22 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 précitée » sont remplacés par les mots : « à l'article L. 333-3 du même code » ;
- ④⑭ 2° Les mots : « de dernier recours mentionnée à l'article 16 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 précitée » sont remplacés par les mots : « de secours ou de dernier recours mentionnées à l'article L. 121-32 dudit code ».
- ④⑮ IV. – Aux deuxième, cinquième et avant-dernier alinéas du III de l'article 1519 HA du code général des impôts, les références : « L. 445-1 à L. 445-3, L. 446-2 à L. 446-4, L. 452-1 et L. 452-5 » sont remplacées par les références : « L. 452-1 à L. 452-6 ».
- ④⑯ V. – Les dispositions du code de l'énergie modifiées ou abrogées par le présent article et les dispositions réglementaires prises pour leur application restent applicables dans leur rédaction antérieure à la publication de la présente loi aux contrats de fourniture de gaz souscrits aux tarifs mentionnés à l'article L. 445-3 dudit code, dans sa version en vigueur avant la publication de la présente loi, en cours d'exécution à la date de publication de la présente loi dans les conditions suivantes :

- ④⑦ 1° Pour les consommateurs finals non domestiques consommant moins de 30 000 kilowattheures par an, jusqu'au premier jour du treizième mois suivant la publication de la présente loi ;
- ④⑧ 2° Pour les consommateurs finals domestiques consommant moins de 30 000 kilowattheures par an ainsi que pour les propriétaires uniques d'un immeuble à usage principal d'habitation consommant moins de 150 000 kilowattheures par an et les syndicats des copropriétaires d'un tel immeuble, jusqu'au 30 juin 2023.
- ④⑨ VI. – Les dispositions du code de l'énergie modifiées ou abrogées par le présent article et les dispositions réglementaires prises pour leur application restent applicables dans leur rédaction antérieure à la publication de la présente loi, dans les conditions précisées aux 1° et 2° du V du présent article, aux clients ayant précédemment souscrit un contrat de fourniture de gaz aux tarifs mentionnés à l'article L. 445-3 dudit code dans sa rédaction antérieure à la publication de la présente loi, qui ont vu ce contrat résilié à la suite d'une erreur commise par le gestionnaire du réseau ou par un fournisseur, lors du traitement d'une demande de résiliation émanant d'un autre consommateur.
- ⑤⑩ VII. – Les fournisseurs de gaz naturel informent leurs clients ayant souscrit un contrat aux tarifs mentionnés à l'article L. 445-3 du code de l'énergie, dans sa version en vigueur avant la publication de la présente loi, de la date de fin de leur éligibilité à ces tarifs réglementés, de la disponibilité des offres de marché et de l'existence du comparateur d'offres mentionné à l'article L. 122-3 du même code selon des modalités précisées par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie et de la consommation. Cette information, présentée de manière neutre, compréhensible et visible, est délivrée :
- ⑤⑪ 1° À la date d'entrée en vigueur de l'arrêté mentionné au premier alinéa du présent VI et au plus tard trois mois après la publication de la présente loi, sur les factures émises par les fournisseurs à destination des clients mentionnés au même premier alinéa ainsi que sur tout support durable qui leur est adressé et lors de tout échange téléphonique relatifs à leur contrat aux tarifs réglementés. L'information délivrée sur les factures comporte les données nécessaires au changement d'offre ou de fournisseur ;
- ⑤⑫ 2° À la date d'entrée en vigueur de l'arrêté mentionné audit premier alinéa et au plus tard trois mois après la publication de la présente loi, sur les pages publiques du site internet des fournisseurs dédiées aux tarifs

réglementés de vente du gaz naturel ainsi que sur celles de l'espace personnel des consommateurs auxdits tarifs ;

⑤3 3° Pour les consommateurs finals mentionnés au 1° du V du présent article, par trois courriers dédiés dont le contenu est préalablement approuvé par les ministres chargés de l'énergie et de la consommation, adressés aux échéances suivantes :

⑤4 a) Au plus tard trois mois après la publication de la présente loi ;

⑤5 b) Six mois avant la date de suppression des tarifs réglementés de vente les concernant ;

⑤6 c) Trois mois avant la date de suppression des tarifs réglementés de vente les concernant ;

⑤7 4° Pour les consommateurs finals mentionnés au 2° du V du présent article, par cinq courriers dédiés dont le contenu est préalablement approuvé par les ministres chargés de l'énergie et de la consommation, adressés aux échéances suivantes :

⑤8 a) Au plus tard six mois après la publication de la présente loi ;

⑤9 b) Entre le 5 janvier 2021 et le 5 février 2021 ;

⑥0 c) Entre le 15 mai 2022 et le 15 juin 2022 ;

⑥1 d) Entre le 15 novembre 2022 et le 15 décembre 2022 ;

⑥2 e) En mars 2023.

⑥3 VIII. – Le Médiateur national de l'énergie et la Commission de régulation de l'énergie communiquent auprès du grand public au sujet de la disparition progressive des tarifs mentionnés à l'article L. 445-3 du code de l'énergie dans sa version en vigueur avant la publication de la présente loi. Cette communication fait notamment état de la disponibilité des offres de marché et de l'existence du comparateur d'offres mentionné à l'article L. 122-3 du même code.

⑥4 IX. – Les fournisseurs de gaz naturel communiquent par voie postale à leurs clients qui bénéficient encore des tarifs mentionnés à l'article L. 445-3 du code de l'énergie dans sa version en vigueur avant la publication de la présente loi, au plus tard quinze jours après l'envoi du dernier courrier prévu au VI du présent article, les nouvelles conditions de

leur contrat de fourniture, qu'ils définissent après avis conforme de la Commission de régulation de l'énergie.

- ⑥5 Par dérogation à l'article L. 224-6 du code de la consommation, pour assurer la continuité de son alimentation et sauf opposition explicite de sa part ou s'il a fait le choix d'un autre contrat de fourniture avant l'échéance prévue au V du présent article qui lui est applicable, le client est réputé avoir accepté ces nouvelles conditions contractuelles à ladite échéance.
- ⑥6 Cette communication est assortie d'une information indiquant au client qu'il peut résilier le contrat à tout moment sans pénalité, cette faculté n'étant valable pour les consommateurs mentionnés au 1° du même V que jusqu'au dernier jour du douzième mois suivant le mois de l'acceptation tacite ou expresse du contrat mentionné au premier alinéa et moyennant un préavis de quinze jours pour ces mêmes consommateurs. Cette communication rappelle la disponibilité des offres de marché et l'existence du comparateur d'offres mentionné à l'article L. 122-3 du code de l'énergie.
- ⑥7 X. – Jusqu'au 1^{er} juillet 2023, les fournisseurs des clients aux tarifs mentionnés à l'article L. 445-3 du code de l'énergie dans sa version en vigueur avant la publication de la présente loi communiquent chaque mois aux ministres chargés de l'énergie et de l'économie ainsi qu'à la Commission de régulation de l'énergie le nombre de consommateurs mentionnés aux 1° et 2° du V du présent article qui bénéficient encore de ces tarifs auprès d'eux, différenciés par volume de consommation et type de client.
- ⑥8 XI. – Les fournisseurs assurant la fourniture des clients aux tarifs mentionnés à l'article L. 445-3 du code de l'énergie, dans sa rédaction antérieure à la présente loi, peuvent être redevables d'une sanction pécuniaire dans les conditions prévues aux articles L. 142-30 à L. 142-36 du même code s'ils n'ont pas rempli l'ensemble des obligations prévues aux VI, VIII et IX du présent article.
- ⑥9 XII. – Ces fournisseurs peuvent également être redevables d'une sanction pécuniaire, dans le cas où le nombre de contrats aux tarifs réglementés de vente du gaz, mentionnés à l'article L. 445-3 du code de l'énergie dans sa rédaction antérieure à la présente loi, en cours d'exécution au 30 juin 2023 pour leurs clients entrant dans la catégorie mentionnée au 2° du V du présent article, est supérieur à 25 % du nombre de ces mêmes contrats en cours d'exécution au 31 décembre 2018, s'ils ont mené

auprès de leurs clients des actions visant à promouvoir le maintien de ces contrats à des tarifs réglementés de vente.

- ⑦⑩ En cas de manquement, le montant de cette sanction pécuniaire est fixé par décision du comité de règlement des différends et des sanctions mentionné à l'article L. 132-1 du code de l'énergie en tenant compte des éléments communiqués par le fournisseur concerné et après l'avoir entendu. Son montant unitaire, par client bénéficiant encore au 30 juin 2023 des tarifs mentionnés à l'article L. 445-3 du même code dans sa rédaction antérieure à la présente loi au-delà du seuil de 25 % mentionné au précédent alinéa, ne peut excéder la somme de 200 euros. Il est fixé en tenant compte de la gravité des manquements constatés, de l'avantage économique retiré par le fournisseur concerné et des efforts réalisés par celui-ci.
- ⑦⑪ XIII. – La Commission de régulation de l'énergie et le comité de règlement des différends et des sanctions exercent leur pouvoir de contrôle et de sanction pour l'application du présent article, dans les conditions prévues par les articles L. 134-25 et suivants et L. 135-1 et suivants du code de l'énergie.
- ⑦⑫ XIV. – Les 1^o, 3^o, 5^o et 6^o du I du présent article entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2023.

Article 10

- ① I. – Le code de l'énergie est ainsi modifié :
- ② 1^o Le dernier alinéa de l'article L. 121-5 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ③ « Elle consiste également à participer aux appels à candidatures visant à assurer la fourniture d'électricité de secours aux clients raccordés aux réseaux publics dans les conditions prévues aux troisième à dernier alinéas de l'article L. 333-3. » ;
- ④ 2^o L'article L. 333-3 est ainsi modifié :
- ⑤ a) Au premier alinéa, les mots : « interdire sans délai l'exercice de » sont remplacés par les mots : « retirer sans délai l'autorisation d'exercer » ;
- ⑥ b) Au deuxième alinéa, les mots : « d'une interdiction » sont remplacés par les mots : « d'un retrait de son autorisation » ;

- ⑦ c) Le troisième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑧ « Les fournisseurs de secours se substituant au fournisseur défaillant ou au fournisseur ayant fait l'objet d'un retrait d'autorisation conformément au premier alinéa du présent article sont désignés par le ministre chargé de l'énergie à l'issue d'un appel à candidatures organisé avec l'appui de la Commission de régulation de l'énergie selon des modalités définies par décret en Conseil d'État. » ;
- ⑨ d) Après le même troisième alinéa, sont insérés quatre alinéas ainsi rédigés :
- ⑩ « Le cahier des charges de l'appel à candidatures prévu au troisième alinéa précise les exigences auxquelles doivent satisfaire les contrats de fourniture proposés par les fournisseurs de secours, notamment la zone de desserte et les catégories de clients que ces derniers couvrent. Ce cahier des charges précise également le niveau maximal de la majoration que le fournisseur peut prévoir pour la fourniture de secours en complément de son prix de fourniture librement déterminé. Ce niveau maximal est proposé par la Commission de régulation de l'énergie afin de couvrir les coûts additionnels de la fourniture de secours, y compris le coût des éventuels impayés.
- ⑪ « Les fournisseurs dont la proportion de clients finals pour les catégories de clients concernées dans la zone de desserte mentionnée au quatrième alinéa au cours de l'année précédant celle de l'appel à candidatures prévu au troisième alinéa est supérieure à un seuil fixé par voie réglementaire sont tenus de présenter une offre audit appel à candidatures.
- ⑫ « Les fournisseurs désignés à l'issue de l'appel à candidatures prévu au même troisième alinéa sont tenus d'assurer la fourniture de secours dans les conditions prévues par le cahier des charges à tout client d'un fournisseur défaillant ou dont l'autorisation a été retirée conformément au premier alinéa.
- ⑬ « Par dérogation à l'article L. 224-6 du code de la consommation, pour assurer la continuité de son alimentation et sauf opposition explicite de sa part ou s'il a fait le choix d'un autre contrat de fourniture, le client est réputé avoir accepté les conditions contractuelles de la fourniture de secours. Il peut résilier le contrat à tout moment, sans préavis pour les clients domestiques et moyennant un préavis de quinze jours pour les clients non domestiques, sans qu'il y ait lieu à indemnité. » ;

- ⑭ e) À la seconde phrase du dernier alinéa, après le mot : « défaillant », sont insérés les mots : « ou dont l'autorisation a été retirée conformément au premier alinéa du présent article » ;
- ⑮ 3° Après l'article L. 333-3, il est inséré un article L. 333-3-1 ainsi rédigé :
- ⑯ « *Art. L. 333-3-1.* - L'autorité administrative peut retirer l'autorisation d'exercer l'activité d'achat d'électricité pour revente si le titulaire n'a pas effectivement fourni de client final ou de gestionnaire de réseau pour ses pertes dans un délai de deux ans à compter de sa publication au *Journal officiel*. » ;
- ⑰ 4° L'article L. 337-7 est ainsi rédigé à compter du 1^{er} janvier 2020 :
- ⑱ « *Art. L. 337-7.* – I. – Les tarifs réglementés de vente d'électricité mentionnés à l'article L. 337-1 bénéficient, à leur demande, pour leurs sites souscrivant une puissance inférieure ou égale à 36 kilovoltampères :
- ⑲ « 1° Aux consommateurs finals domestiques, y compris les propriétaires uniques et les syndicats de copropriétaires d'un immeuble unique à usage d'habitation ;
- ⑳ « 2° Aux consommateurs finals non domestiques, à l'exception des consommateurs finals non domestiques occupant plus de 10 personnes ou dont le chiffre d'affaires, les recettes annuelles ou le total de bilan annuels excède 2 millions d'euros.
- ㉑ « II. – Les fournisseurs proposant des tarifs réglementés identifient chaque année, les clients bénéficiant d'un contrat aux tarifs réglementés de vente d'électricité qui ne sont plus éligibles à ces aux tarifs et les informent de la date de fin de leur éligibilité aux tarifs réglementés, de la disponibilité des offres de marché et de l'existence du comparateur d'offres mentionné à l'article L. 122-3.
- ㉒ « Ils leur adressent les nouvelles conditions de leur contrat de fourniture. Ces conditions sont définies chaque année après avis conforme de la Commission de régulation de l'énergie. Cette communication peut être réalisée par voie électronique pour les clients qui ont fait le choix d'une gestion dématérialisée de leur contrat.
- ㉓ « Par dérogation à l'article L. 224-6 du code de la consommation, pour assurer la continuité de son alimentation et sauf opposition explicite de sa part ou s'il a fait le choix d'un autre contrat de fourniture dans un délai

d'un mois après l'envoi de ces conditions contractuelles, le client est réputé les avoir acceptées.

- ②④ « Cette communication est assortie d'une information indiquant au client qu'il peut résilier le contrat à tout moment sans pénalité jusqu'au dernier jour du douzième mois suivant le mois de l'acceptation tacite ou expresse du contrat mentionné au premier alinéa et moyennant un préavis de quinze jours. Cette communication rappelle la disponibilité des offres de marché et l'existence du comparateur d'offres mentionné à l'article L. 122-3 du code de l'énergie.
- ②⑤ « Un décret en Conseil d'État précise les modalités et conditions d'application du présent article et notamment, les modalités selon lesquelles les fournisseurs informent leurs clients non domestiques qui bénéficient d'un contrat aux tarifs réglementés de vente d'électricité de la date de fin de leur éligibilité aux tarifs réglementés. » ;
- ②⑥ 5° L'article L. 337-9 du code de l'énergie est remplacé par les dispositions suivantes :
- ②⑦ « *Art. L. 337-9.* – Avant le 1^{er} janvier 2022 et le 1^{er} janvier 2025 puis tous les cinq ans, sur la base de rapports de la Commission de régulation de l'énergie et de l'Autorité de la concurrence remis au plus tard six mois avant chacune de ces échéances, les ministres chargés de l'énergie et de l'économie évaluent le dispositif des tarifs réglementés de vente d'électricité mentionnés à l'article L. 337-1 du code de l'énergie. Cette évaluation porte sur :
- ②⑧ « 1° La contribution de ces tarifs aux objectifs d'intérêt économique général, notamment de stabilité des prix, de sécurité de l'approvisionnement et de cohésion sociale et territoriale ;
- ②⑨ « 2° L'impact de ces tarifs sur le marché de détail ;
- ③⑩ « 3° Les catégories de consommateurs pour lesquels une réglementation des prix est nécessaire.
- ③① « La Commission de régulation de l'énergie, les gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité, les établissements publics du secteur de l'énergie et les autres entreprises intervenant sur le marché de l'électricité communiquent aux ministres chargés de l'énergie et de l'économie les informations nécessaires à

l'accomplissement de la mission d'évaluation mentionnée au présent article. »

- ③② « En conclusion de chaque évaluation réalisée en application du présent article, les ministres chargés de l'énergie et de l'économie proposent, le cas échéant, le maintien, la suppression ou l'adaptation des tarifs réglementés de vente d'électricité. Les évaluations et les propositions faites en application du présent article sont rendues publiques.
- ③③ II. – Le Médiateur national de l'énergie et la Commission de régulation de l'énergie communiquent sur la perte du bénéfice des tarifs réglementés de vente d'électricité mentionnés à l'article L. 337-1 du code de l'énergie pour les clients non domestiques non mentionnés au 2° de l'article L. 337-7 du code de l'énergie. Cette communication fait notamment état de la disponibilité des offres de marché et de l'existence du comparateur d'offres mentionnée à l'article L. 122-3 du code de l'énergie.
- ③④ III. – À partir du 1^{er} janvier 2020 et jusqu'au 31 août 2020, les fournisseurs assurant la fourniture aux tarifs réglementés de vente d'électricité mentionnés à l'article L. 337-1 du code de l'énergie communiquent tous les trois mois aux ministres chargés de l'énergie et de l'économie ainsi qu'à la Commission de régulation de l'énergie le nombre de clients non domestiques non mentionnés au 2° de l'article L. 337-7 du code de l'énergie qui bénéficient encore auprès d'eux desdits tarifs, différenciés par option tarifaire.
- ③⑤ À partir du 1^{er} septembre 2020 et jusqu'au 31 décembre 2020, cette transmission est adressée avant le 10 de chaque mois.
- ③⑥ IV. – Jusqu'au 31 décembre 2020, les dispositions du code de l'énergie modifiées par le I et les dispositions réglementaires prises pour leur application restent applicables dans leur rédaction antérieure à la publication de la présente loi aux contrats aux tarifs réglementés de vente d'électricité en cours d'exécution, y compris lors de leur tacite reconduction, tant que le bénéficiaire ne demande pas de changement d'option tarifaire ou de puissance souscrite.
- ③⑦ V. – Les fournisseurs assurant la fourniture des clients aux tarifs réglementés de vente d'électricité mentionnés à l'article L. 337-1 du code de l'énergie peuvent être redevables d'une sanction pécuniaire dans les conditions prévues aux articles L. 142-30 à L. 142-36 du même code s'ils n'ont pas rempli les obligations prévues au III.

- ③⑧ VI. – Ces fournisseurs peuvent également être redevables d'une sanction pécuniaire, dans le cas où le nombre de contrats aux tarifs réglementés de vente d'électricité, en cours d'exécution au 31 décembre 2020 pour leurs clients entrant dans la catégorie des consommateurs non domestiques non mentionnés au 2° de l'article L. 337-7 du code de l'énergie, est supérieur à 50 % du nombre total de ces mêmes contrats en cours d'exécution au 1^{er} janvier 2020, s'il ont mené auprès de leurs clients des actions visant à promouvoir le maintien de ces contrats à des tarifs réglementés de vente.
- ③⑨ En cas de manquement, le montant de cette sanction pécuniaire est fixé par décision du comité de règlement des différends et des sanctions mentionné à l'article L. 132-1 du code de l'énergie en tenant compte des éléments communiqués par le fournisseur concerné et après l'avoir entendu. Son montant unitaire par consommateur non domestique non mentionné au 2° de l'article L. 337-7 du même code, bénéficiant encore des tarifs réglementés de vente d'électricité, ne peut excéder la somme de 200 euros. Il est fixé en tenant compte de la gravité des manquements constatés, de l'avantage retiré par le fournisseur concerné et des efforts réalisés par celui-ci.
- ④⑩ VII. – La Commission de régulation de l'énergie et le comité de règlement des différends et des sanctions exercent leur pouvoir de contrôle et de sanction pour l'application du présent article dans les conditions prévues par les articles L. 134-25 et suivants et L. 135-1 et suivants du code de l'énergie. »
- ④⑪ VIII. – Par dérogation à l'article L. 337-10 du code de l'énergie, les entreprises locales de distribution mentionnées à l'article L. 111-54 du même code peuvent bénéficier des tarifs de cession mentionnés à l'article L. 337-1 dudit code pour l'approvisionnement nécessaire à l'exécution du contrat de fourniture proposé dans le cadre prévu au II du même article jusqu'au 31 décembre 2021. »

Article 11

- ① Le code de l'énergie est ainsi modifié :
- ② 1° Au début de l'article L. 122-3, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :

- ③ « Le Médiateur national de l'énergie propose gratuitement au public un accès en ligne à un comparateur des offres de fourniture de gaz naturel et d'électricité destinées aux clients domestiques et non domestiques dont la consommation annuelle de référence de gaz naturel est inférieure à 300 000 kilowattheures ou qui souscrivent une puissance électrique inférieure ou égale à 36 kilovoltampères.
- ④ « La fourniture de gaz de secours mentionnée à l'article L. 121-32, la fourniture de gaz de dernier recours mentionnée à l'article L. 443-9-2 et la fourniture de secours d'électricité mentionnée à l'article L. 333-3 ne figurent pas parmi les offres présentées. Le comparateur mentionne à titre indicatif le prix moyen de la fourniture de gaz naturel mentionné à l'article L. 131-4.
- ⑤ « Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie et de la consommation précise les modalités d'application du présent article, notamment les conditions de comparaison et de présentation des offres, ainsi que la nature et les modalités d'actualisation des informations que les fournisseurs de gaz naturel et les fournisseurs d'électricité sont tenus de transmettre au médiateur national de l'énergie pour l'exercice de cette mission. ;
- ⑥ 2° La deuxième phrase de l'article L. 122-5 est supprimée ;
- ⑦ 3° Après l'article L. 134-15, il est inséré un article L. 134-15-1 ainsi rédigé :
- ⑧ « *Art. L. 134-15-1.* – La Commission de régulation de l'énergie publie chaque trimestre un rapport sur le fonctionnement des marchés de détail de l'électricité et du gaz naturel en France métropolitaine. Ce rapport présente en particulier l'évolution du prix moyen de la fourniture d'électricité et de gaz naturel payé par les consommateurs domestiques et par les consommateurs non domestiques ainsi que l'évolution de la marge moyenne réalisée par les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel pour ces deux catégories de consommateurs. Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie et de la consommation précise en tant que de besoin la nature et les modalités d'actualisation des informations que les fournisseurs sont tenus de transmettre à la commission pour l'exercice de cette mission. » ;
- ⑨ 4° Le début de la première phrase du premier alinéa de l'article L. 134-16 est ainsi rédigé :

- ⑩ « Le président de la Commission... (*le reste sans changement*). »

Article 12

- ① I. – Les clients finals non domestiques bénéficiant d'une alimentation en gaz naturel ou en électricité dans les conditions prévues au III de l'article 25 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation ou au I de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2016-129 du 10 février 2016 portant sur un dispositif de continuité de fourniture succédant à la fin des offres de marché transitoires de gaz et d'électricité ainsi que les clients bénéficiant d'un contrat aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel mentionnés à l'article L. 445-3 du code de l'énergie dans sa rédaction antérieure à la présente loi et dont la consommation de référence est supérieure ou égale à 30 000 kilowattheures par an ou, s'agissant des propriétaires uniques et syndicats de copropriétaires d'un immeuble à usage principal d'habitation, à 150 000 kilowattheures par an, ne bénéficient plus de l'offre de fourniture de gaz naturel ou d'électricité qui leur était applicable avant la publication de la présente loi, à compter du premier jour du treizième mois suivant la publication de la présente loi.
- ② II. – Les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel informent leurs clients mentionnés au I de la date de résiliation de leur contrat en cours, et de la disponibilité des offres de marché par un courrier dédié, dont le contenu est préalablement approuvé par les ministres chargés de l'énergie et de la consommation, adressés au plus tard trois mois après la publication de la présente loi.
- ③ III. – Les nouvelles conditions contractuelles, définies après avis conforme de la Commission de régulation de l'énergie, sont communiquées aux clients par leur fournisseur avant le premier jour du neuvième mois suivant cette publication. Cette communication est assortie d'une information sur les modalités d'acceptation implicite de ces conditions contractuelles et sur les effets d'une opposition explicite à ces conditions, ainsi que sur les modalités de résiliation mentionnées au V.
- ④ IV. – Par dérogation à l'article L. 224-6 du code de la consommation, pour assurer la continuité de son alimentation et sauf opposition explicite de sa part dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de la communication des nouvelles conditions contractuelles ou s'il a fait le choix d'un autre contrat de fourniture avant le premier jour du treizième mois suivant la publication de la présente loi, le client est réputé avoir accepté ces conditions. L'opposition explicite du client à ce nouveau

contrat entraîne la résiliation de plein droit de l'offre de fourniture mentionnée au I dont il bénéficie ; cette résiliation prend effet au premier jour du treizième mois suivant la publication de la présente loi.

- ⑤ V. – Le client peut résilier le contrat à tout moment, moyennant un préavis de quinze jours, sans qu'il y ait lieu à indemnité, jusqu'au dernier jour du douzième mois suivant le mois de l'acceptation tacite ou expresse du contrat mentionné au III.



ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

relatif à l'énergie et au climat

NOR : TREX1911204L/BLEUE-1

13 juin 2019

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	6
TABLEAU DES INDICATEURS D'IMPACTS	10
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	12
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	13
CHAPITRE I^{ER} - OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE	14
ARTICLE 1^{ER} - OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE	14
1. État des lieux	14
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis	24
3. Options possibles et dispositif retenu	25
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées	29
5. Consultations et modalités d'application	37
CHAPITRE II - DISPOSITIONS EN FAVEUR DU CLIMAT	39
ARTICLE 2 - CRÉATION DU HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT	39
1. État des lieux	39
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis	44
3. Options possibles et dispositif retenu	46
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées	47
5. Consultations et modalités d'application	51
ARTICLE 3 – PLAFONNEMENT DES ÉMISSIONS DES INSTALLATIONS DE PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ À PARTIR DE COMBUSTIBLES FOSSILES ET MESURES D'ACCOMPAGNEMENT	53
1. État des lieux	53
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis	54
3. Dispositif retenu	55
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées	57
5. Consultations et modalités d'application	59
6. Justification du délai d'habilitation	60
CHAPITRE III - MESURES DE SIMPLIFICATION RELATIVES À L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE	61
ARTICLE 4 - MESURES DE SIMPLIFICATION RELATIVES À L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE	61
1. Etat des lieux	61
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis	62
3. Options possibles et dispositif retenu	63
4. Analyse d'impact des dispositions envisagées	63
5. Consultations et Modalités d'application	64

CHAPITRE IV - LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX CERTIFICATS D'ÉCONOMIES D'ÉNERGIE _____ **65**

ARTICLE 5 - LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX CERTIFICATS D'ÉCONOMIES D'ÉNERGIE _____ **65**

1. État des lieux _____ 65
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis _____ 66
3. Dispositif retenu _____ 68
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées _____ 69
5. Consultations et modalités d'application _____ 71

CHAPITRE V - MISE EN ŒUVRE DU PAQUET « UNE ÉNERGIE PROPRE POUR TOUS LES EUROPÉENS _____ **72**

ARTICLE 6 - HABILITATION À TRANSPOSER PAR ORDONNANCE LES DISPOSITIONS DU « PAQUET ENERGIE PROPRE POUR TOUS LES EUROPÉENS » _____ **72**

1. État des lieux _____ 72
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis _____ 73
3. Dispositif retenu _____ 75
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées _____ 75
5. Justification du délai d'habilitation _____ 76

CHAPITRE VI - RÉGULATION DE L'ÉNERGIE _____ **77**

ARTICLE 7 - COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉNERGIE _____ **77**

1. Etat des lieux _____ 77
2. Nécessité de légiférer _____ 79
3. Dispositif retenu _____ 80
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées _____ 81
5. Justification du délai d'habilitation _____ 81

ARTICLE 8 - ACCÈS RÉGULÉ À L'ÉLECTRICITÉ NUCLÉAIRE HISTORIQUE (ARENH) _____ **82**

1. Etat des lieux _____ 82
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis _____ 82
3. Dispositif retenu _____ 83
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées _____ 84
5. Consultations et modalités d'application _____ 84

CHAPITRE VII- TARIFS RÉGLEMENTÉS DE VENTE _____ **86**

ARTICLE 9 - SUPPRESSION DES TARIFS RÉGLEMENTÉS DE VENTE DU GAZ NATUREL _____ **86**

1. État des lieux _____ 86
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis _____ 90
3. Options possibles et dispositif retenu _____ 92
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées _____ 94
5. Consultations et modalités d'application _____ 102

ARTICLE 10 – ADAPTATION DES TARIFS RÉGLEMENTÉS DE L'ÉLECTRICITÉ ____ 103

1. État des lieux _____ 103
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis _____ 105
3. Options possibles et dispositif retenu _____ 106
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées _____ 107
5. Consultations et modalités d'application _____ 110

**ARTICLES 11 ET 12 – DISPOSITIONS COMMUNES À L'ÉLECTRICITÉ ET AU GAZ
ACCOMPAGNANT L'ÉVOLUTION DES TARIFS RÉGLEMENTÉS _____ 112**

1. État des lieux _____ 112
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis _____ 114
3. Options possibles et dispositif retenu _____ 115
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées _____ 116
5. Consultations et modalités d'application _____ 118

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^{er} 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^{er} 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.

L'article 9 vise à mettre fin aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel, pour mettre en conformité le droit national avec le droit européen, et à mettre en place les mesures d'accompagnement nécessaires.

L'article 10 vise à adapter le dispositif actuel relatif aux tarifs réglementés de vente de l'électricité, pour mettre en conformité le droit national avec le droit européen, et transposer la directive sur le marché intérieur de l'électricité. .

L'article 11 vise à accompagner les évolutions sur les tarifs réglementés de vente du gaz naturel, et sur les tarifs réglementés de vente de l'électricité, en mettant à disposition des consommateurs un outil de comparaison des offres de fourniture d'électricité et de gaz fiable, indépendant, et transparent. Il vise également à renforcer la surveillance et la visibilité donnée aux consommateurs sur les marchés de l'électricité et du gaz.

L'article 12 vise à mettre fin aux contrats en offres de marché non classiques, et aux contrats aux tarifs réglementés ayant dépassés les seuils de mise en extinction, qui résultent de la fin des tarifs réglementés de l'électricité et du gaz pour les gros consommateurs.

Pour suivre l'impact du projet de loi et mesurer l'atteinte des résultats, les cinq indicateurs d'impact retenus sont les suivants :

- Baisse annuelle des émissions gaz à effet de serre
- Nombre de projets de territoire charbon finalisés d'ici fin 2019
- Nombre de centrales fonctionnant exclusivement au charbon fermées
- Baisse annuelle de la consommation d'énergie
- Baisse annuelle du nombre de clients aux tarifs réglementés de vente (TRV) gaz

La définition, les modalités d'élaboration de l'indicateur et les impacts attendus sont précisés dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU DES INDICATEURS D'IMPACTS

Nature de l'indicateur	Modalités de définition et d'élaboration	Valeur cible	Horizon temporel	Mesures prévues dans la loi
Baisse annuelle des émissions de gaz à effet de serre	L'inventaire national des gaz à effet de serre est réalisé annuellement. Une première approximation des émissions de l'année précédente est réalisée en milieu d'année. $I_1 = \frac{(E_{GES_{N+1}} - E_{GES_N})}{E_{GES_N}}$ exprimé en pourcentage où E_{GES_N} représente les émissions de gaz à effet de serre en année N	-1,49 %	en 2020 par rapport à 2019	Article 1 ^{er} – Objectifs de la politique énergétique et climatique : – Objectif de neutralité carbone – Facteur 6 au lieu du facteur 4
		-3,14 %	en 2021 par rapport à 2020	
		-3,24 %	en 2022 par rapport à 2021	Article 2 – Création du Haut Conseil pour le Climat
Projets de territoire finalisés d'ici fin 2019	$I_2 = Nb_{projets\ finalisés_N}$	4 (un par territoire)	2019	Article 3 – Plafonnement des émissions des installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles et mesures d'accompagnement
Nombre de centrales fonctionnant exclusivement au charbon fermées	$I_3 = Nb_{Centrales\ à\ charbon\ fermées_{N+3}}$	4	2022	Article 3 – Plafonnement des émissions des installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles et mesures d'accompagnement
Baisse annuelle de la consommation énergétique	La consommation annuelle fait partie des indicateurs élaborés par le MTEs annuellement. $I_4 = C_{energie_{N+1}} - C_{energie_N}$ où $C_{energie_N}$ représente la consommation énergétique en année N	1605 TWh	2020	Mesures sur les consommations d'énergies fossiles précisées dans la PPE
		1540 TWh	2023	
		Soit - 22 TWh/an en moyenne		

Baisse annuelle du nombre de clients aux tarifs réglementés de vente (TRV) gaz	<p>Le nombre de clients aux TRV_{gaz} est transmis chaque année par les fournisseurs historiques au MTEs et à la CRE.</p> $I_5 = Nb_{Clients\ au\ TRV\ gaz_{N+1}} - Nb_{Clients\ au\ TRV\ gaz_N}$ <p>où $Nb_{Clients\ au\ TRV\ gaz_N}$ représente le nombre de clients aux tarifs réglementés de gaz en année N</p>	- 1 M de clients	La première année suivant la loi	Articles 9 à 12 – Tarifs réglementés de vente
		-1,2 M de clients	La deuxième année suivant la loi	
		- 1,4 M de clients	La troisième année suivant la loi	
		0 client	Le 30 juin 2023	

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires
1 ^{er}	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
9	Suppression des tarifs réglementés de vente du gaz naturel	Conseil national de la transition écologique Conseil national d'évaluation des normes
10	Suppression des tarifs réglementés de vente de l'électricité pour les consommateurs non domestiques, hors microentreprises	Conseil national de la transition écologique Conseil national d'évaluation des normes
11 et 12	Dispositions communes gaz et électricité	Conseil national de la transition écologique Conseil national d'évaluation des normes

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
9	Suppression des tarifs réglementés de vente du gaz naturel	Décret et arrêtés : - Arrêté sur le renforcement de la surveillance de marché par la Commission de Régulation de l'Energie - Décret en Conseil d'Etat sur la fourniture de derniers recours ; - Décret en Conseil d'Etat sur la fourniture de secours ; Arrêté sur l'information sur la fin des tarifs réglementés de vente du gaz naturel par les fournisseurs historiques	Ministères chargés de l'énergie et de la consommation
10	Suppression des tarifs réglementés de vente de l'électricité pour les consommateurs non domestiques, hors microentreprises	Décrets en Conseil d'Etat	Ministère chargé de l'énergie
11 et 12	Dispositions communes gaz et électricité	Arrêté sur le comparateur d'offres du Médiateur national de l'énergie ; Arrêté sur le renforcement de la surveillance du marché par la Commission de régulation de l'énergie	Ministères chargés de l'énergie et de la consommation

CHAPITRE I^{ER} - OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE

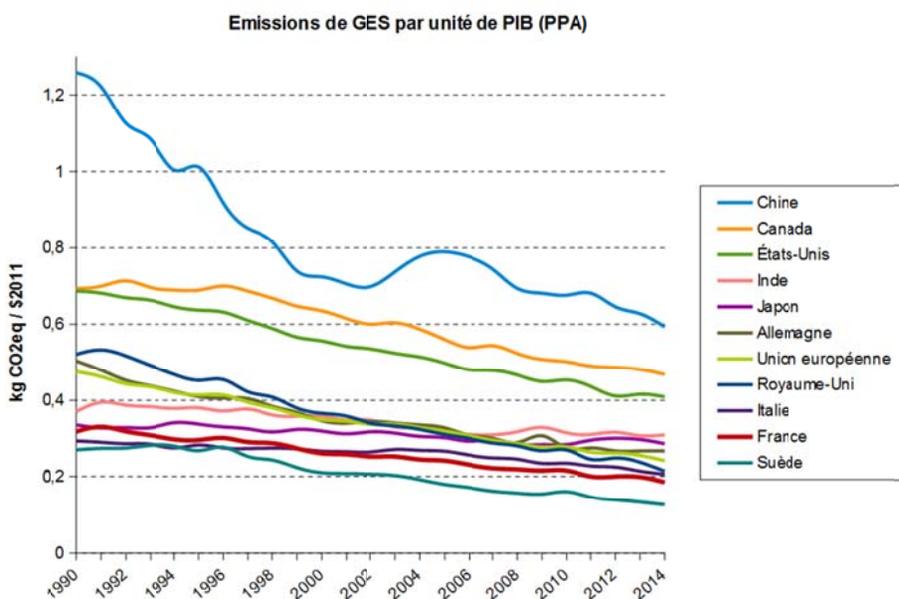
ARTICLE 1^{ER} - OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE

1. ÉTAT DES LIEUX

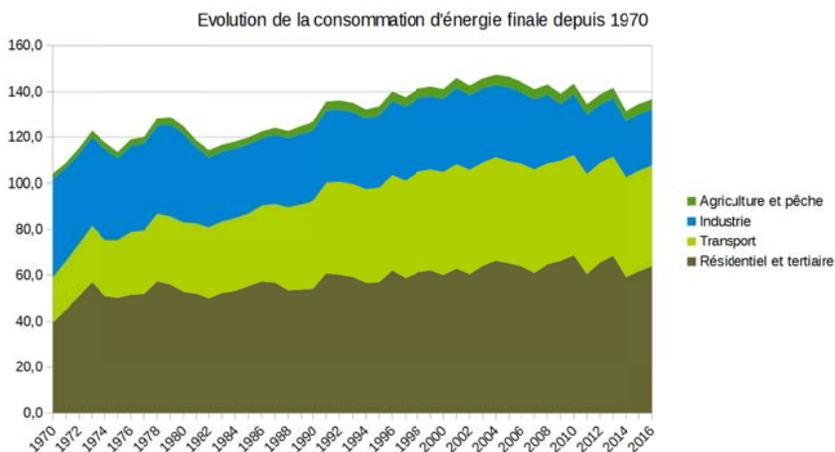
1.1. CADRE GÉNÉRAL

1.1.1 Les émissions de gaz à effet 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'essoufflent 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.

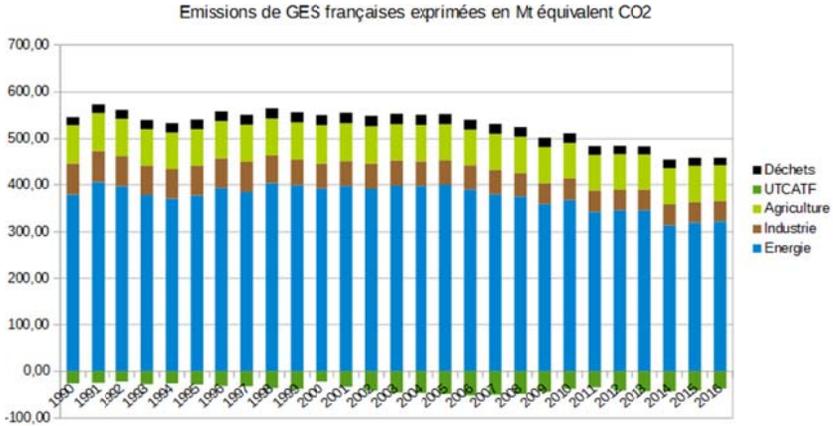
Il en résulte :

- 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

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

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 $-7,5\text{ MtCO}_2\text{eq/an}$ en moyenne.

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)² 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 $9,4\text{ t CO}_2\text{eq}$ à $6,9\text{ t CO}_2\text{eq}$ 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.

² 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.

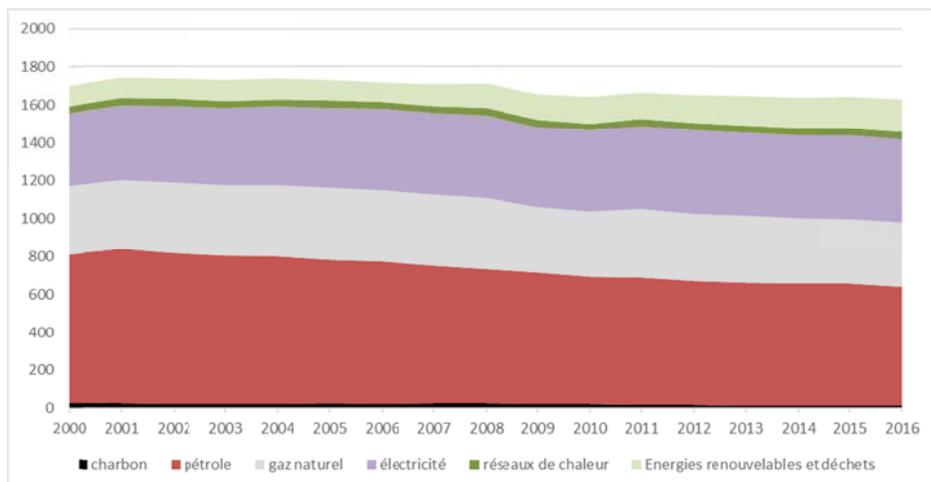
Ainsi le secteur de la chimie a vu ses émissions chuter de 61,3 % en France entre 1990 et 2016 notamment grâce à une réduction drastique des émissions de N₂O liée à la production d'acides adipique et nitrique et de l'intensité énergétique.

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 CO₂eq, 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 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.



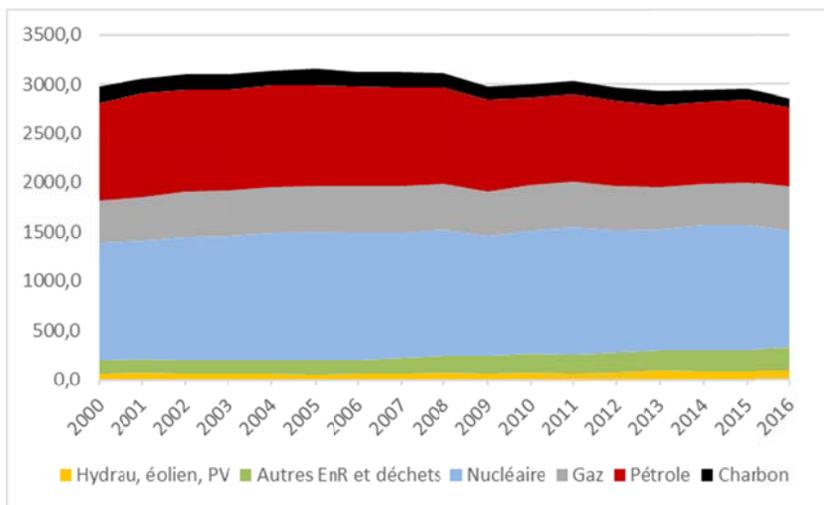
Source : calculs SDES, à partir des sources par énergie

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 énergie³

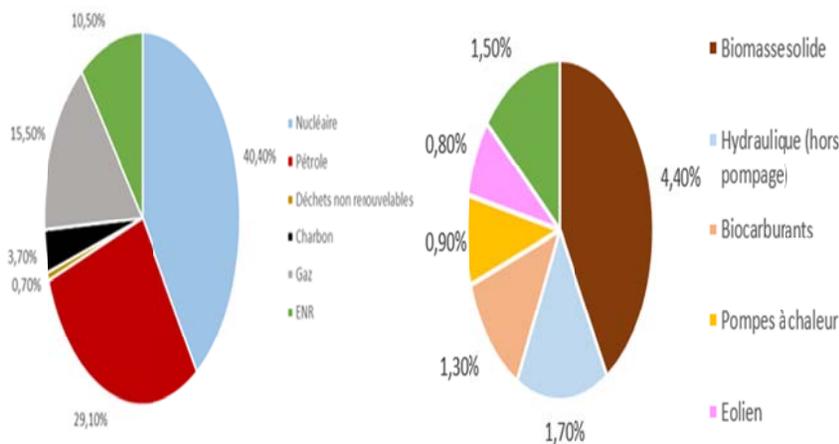
En 2017, la consommation primaire de la France métropolitaine, usages non énergétiques exclus, s'élève à 2747 TWh, en augmentation de 0,7 % par rapport à 2016. Corrigée des variations climatiques, elle progresse même de 1,6 %, tirée d'une part par la hausse de la

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.

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 % 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)⁴ 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.

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

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

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 consultation⁵.

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 Etats 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°2018/842⁶ 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 de 37% en 2030 par rapport à leur niveau de 2005 pour les secteurs non compris dans le système d'échange de quota⁷.

De même, le règlement UE n° 2018/841⁸ 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).

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

⁶ 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

⁷ 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

⁸ 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

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 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 menés pour la révision de la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie 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.)⁹ 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.

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).

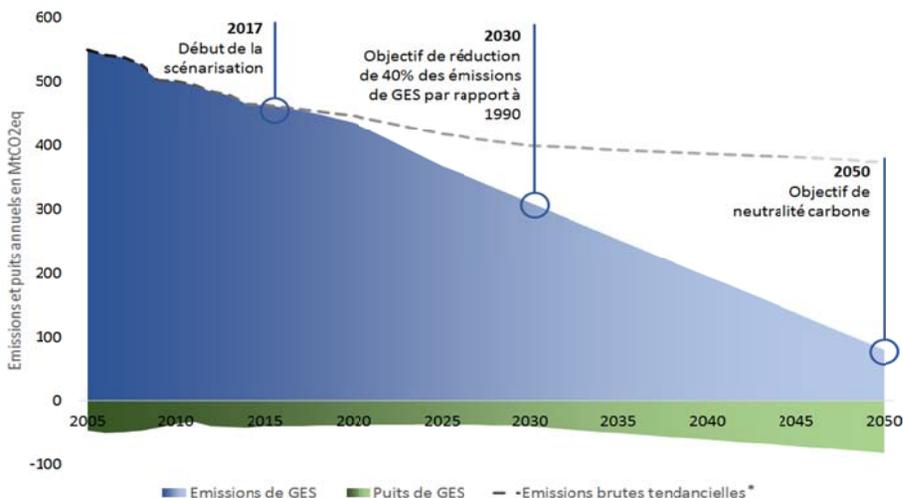
La baisse de la part du nucléaire nécessitera la fermeture de 14 réacteurs d'ici à 2035.

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 80MtCO₂eq.

⁹ 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.

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 effet 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 gaz¹⁰.

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.

¹⁰ Données d'après le Bilan Prévisionnel de RTE.

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 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^{er} 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.

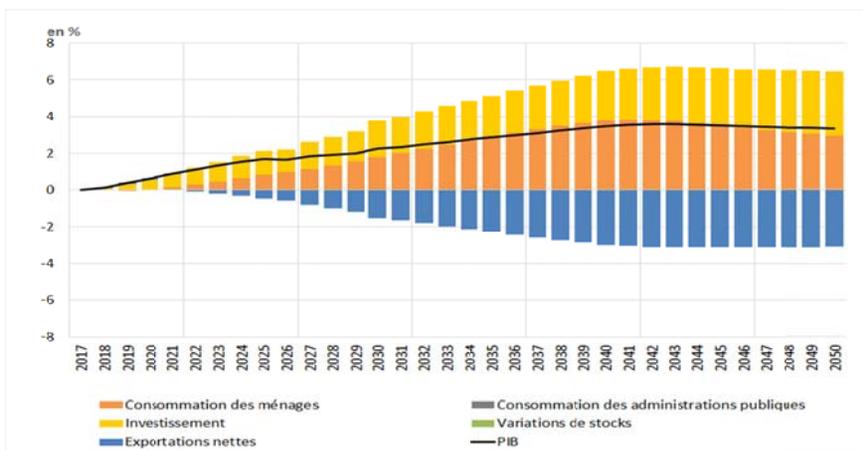
Tableau : Ecart entre scénario SNBC/PPE et scénario avec mesures existantes (écarts exprimés en volume (€2015) et en % (sauf mention contraire)¹¹ :

	2023	2028
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

¹¹ 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 (Threeme¹² - 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 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

¹² 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

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 scénario¹³ 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.

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

¹³ Comparaison entre les scénarios Volt ou Ampère et Watt p 403

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€/an est estimé ;

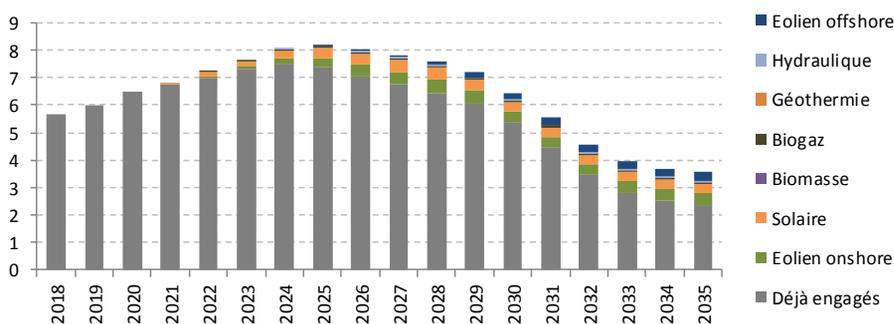
- Le taux réduit de TVA pour les réseaux de chaleur représentera entre 70 et 75M€/an ;
- Le soutien pour les EnR électriques conduirait à l'engagement de 30 Mds€ supplémentaires d'ici 2028, en plus de 98 Mds€ déjà engagés (pour une hypothèse de prix de l'électricité atteignant 56€/MWh en 2028) ;
- Le 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 Énergétique a été très favorablement impacté par la renégociation sur les parcs d'éoliens offshore, conduisant à une baisse significative des montants à payer. La trajectoire prévue est donc bien compatible avec la loi de programmation des finances publiques (LPPF). 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 effet de serre et de baisses 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 effet de serre (entre 40 Mt et 55Mt de CO₂ 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 CO₂) 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 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 CO₂eq par an en moyenne pour la période 2015-2018, à 399 Mt de CO₂eq par an en moyenne pour 2019-2023 et 358 Mt de CO₂eq 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.

Emissions annuelles moyennes (en Mt CO₂eq)	2013	1^{er} budget carbone (2015-2018)	2^{ème} budget carbone (2019-2023)	3^{ème} budget carbone (2024-2028)
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 (SEQUE) 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^{er} juillet 2019. Elle définira un 4^{ème} 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^{ème} 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 de 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 avis¹⁴.

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.¹⁵

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 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

¹⁴ 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

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

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^{er} 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 CO₂eq (soit environ 4 %¹⁶). 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.

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.

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

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. Ils seront 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^{er} 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€/an¹⁷

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.

¹⁷ 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.

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'État 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.

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'Etat 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 550gCO₂/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 gCO₂/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^{er} 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 gCO₂/kWh, sauf les centrales à cycle combiné gaz dont le taux d'émission est environ 350 gCO₂/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.

Filière	Puissance nominale	Puissance certifiée 2018	Facteur d'émission moyen* (t/MWh)
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^{er} 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 complément 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 çà 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^{er} 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 550g CO₂/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.

	Exploitant	Département	Puissance
Le Havre (tranche 4)	EDF	Seine-Maritime	580 MW
Cordemais (tranches 4&5)	EDF	Loire-Atlantique	1160 MW (2x580)
Emile Huchet 6, à Saint-Avold	UNIPER	Moselle	595 MW
Provence 5, à Gardanne	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 DÉCENTRÉS 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 CO₂ 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. ÉLÉMENTS 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 TWh 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 défailtantes, 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'Économies d'Énergie (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 CO₂, 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'énergie¹⁸. 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 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) ;

¹⁸ Créé par l'ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative 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 préalable 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'État 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^{er} 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'Énergie, 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 à 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.

CHAPITRE VII- TARIFS RÉGLEMENTÉS DE VENTE

ARTICLE 9 - SUPPRESSION DES TARIFS RÉGLEMENTÉS DE VENTE DU GAZ NATUREL

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

L'ouverture à la concurrence des marchés du gaz naturel a été engagée au niveau européen en 1998 avec l'adoption d'une directive sur le gaz. La directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE fixe actuellement les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel au sein de l'Union européenne et organise l'ouverture à la concurrence du marché du gaz en prévoyant notamment : pour les consommateurs, le libre choix du fournisseur, pour les producteurs la liberté d'établissement, et, concernant les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel, le droit d'accès dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires pour tous les utilisateurs de réseaux.

En France, de 1999 à 2006, plusieurs lois (loi n°2003-8 du 3 janvier 2003, loi n°2004-803 du 9 août 2004, loi n°2006-1537 du 7 décembre 2006) ont transposé par étapes les directives européennes. Les marchés du gaz naturel ont ainsi été ouverts à la concurrence progressivement, dès 1999 pour les entreprises très consommatrices d'énergie (consommation supérieure à 100 GWh par an), et elle s'est achevée le 1^{er} juillet 2007 pour l'ensemble des consommateurs de gaz naturel.

C'est également dans ce contexte qu'a été mise en place la Commission de Régulation de l'Énergie, autorité administrative indépendante, créée le 24 mars 2000, et chargée de veiller au bon fonctionnement du marché du gaz naturel.

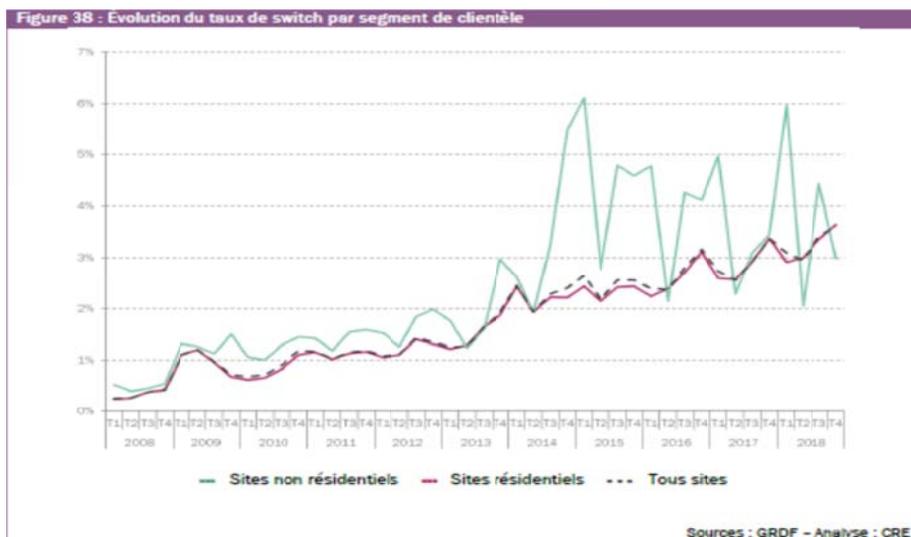
Enfin, il est noté que la fin des tarifs réglementés de vente du gaz a été organisée à partir de 2015 pour les gros consommateurs (plus de 30 000 kWh) par la loi du 17 mars 2014 relative à

la consommation¹⁹ et l'ordonnance n° 2016-129 du 10 février 2016 portant sur un dispositif de continuité de fourniture succédant à la fin des offres de marché transitoires de gaz.

Au 31 décembre 2018, 31 fournisseurs de gaz naturel sont actifs au niveau national (1 fournisseur historique et 30 fournisseurs alternatifs), et plus de 40 fournisseurs non nationaux sont actifs sur le territoire (22 fournisseurs historiques et une vingtaine de fournisseurs alternatifs)²⁰. Le marché du gaz naturel représente, au 31 décembre 2018 :

- pour les clients non résidentiels : 366,8 TWh, et 659 000 sites. La part de marché des fournisseurs alternatifs représente 43,1 % en nombre de sites, et 67,1 % en consommation ;
- pour les clients résidentiels : 118,8 TWh et 10,7 millions de sites. La part de marché des fournisseurs alternatifs représente 29,4 % en nombre de sites, et 28,2 % en consommation.

Le graphique ci-dessous présente le taux de changement de fournisseur (taux de switch) :



Ainsi, au cours du quatrième trimestre 2018, 3,6% des clients résidentiels ont soit changé de fournisseur, soit effectué une mise en service par un fournisseur alternatif, soit effectué une mise en service par un fournisseur historique en dehors de sa zone de desserte.

¹⁹ Issue de la suppression des tarifs réglementés de vente du gaz naturel pour les clients consommant plus de 30 000 kWh/an au 1er janvier 2016.

²⁰ Observatoire des marchés de détail du gaz naturel et de l'électricité – T4 2018 – Commission de régulation de l'énergie

Les tarifs réglementés de vente en distribution de gaz naturel sont encadrés par les articles L. 445-1 à L. 445-4 et R. 445-1 à R. 445-7 du code de l'énergie.

Les offres aux tarifs réglementés de vente ne peuvent être proposées que par les fournisseurs historiques (EDF et les ELD en électricité – ENGIE et les ELD en gaz naturel) et leurs tarifs sont fixés par les pouvoirs publics, après avis de la Commission de régulation de l'énergie.

L'article R. 445-2 du code de l'énergie dispose que « les tarifs réglementés de vente du gaz naturel couvrent les coûts d'approvisionnement en gaz naturel et les coûts hors approvisionnement. Ils comportent une part variable liée à la consommation effective et une part forfaitaire calculée à partir des coûts fixes de fourniture du gaz naturel ».

L'article R. 445-4 du code de l'énergie prévoit que pour chaque fournisseur, un arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie pris après avis de la CRE fixe, au moins une fois par an, les barèmes des tarifs réglementés de vente de gaz.

L'article R. 445-5 du code de l'énergie prévoit que le fournisseur « modifie selon une fréquence prévue par arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie et au maximum une fois par mois, jusqu'à l'intervention d'un nouvel arrêté tarifaire [...] les barèmes de ses tarifs réglementés en y répercutant les variations des coûts d'approvisionnement en gaz naturel, telles qu'elles résultent de l'application de sa formule tarifaire ». L'article 4 de l'arrêté du 28 juin 2018 relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel fourni par ENGIE précise que « le fournisseur modifie chaque mois les barèmes de ses tarifs ».

L'article R. 445-5 du code de l'énergie indique qu'« avant de procéder à une telle modification, le fournisseur saisit la Commission de régulation de l'énergie d'une proposition de barème accompagnée des éléments d'information permettant de la justifier, afin qu'elle en vérifie la conformité avec la formule tarifaire [...]. Le fournisseur ne peut appliquer la modification avant l'expiration d'un délai de vingt jours à compter de la saisine de la Commission de régulation de l'énergie ».

L'arrêté du 28 juin 2018 relatif aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel fourni par ENGIE a fixé les tarifs réglementés de vente de gaz naturel ainsi que la formule permettant d'estimer l'évolution de ses coûts d'approvisionnement.

Deux types d'offres existent donc sur le marché du gaz naturel en France :

- les tarifs réglementés de vente, arrêtés par les ministres en charge de l'énergie et de l'économie, après avis de la Commission de Régulation de l'Énergie en application des articles L. 445-1 à L. 445-4 du code de l'énergie, qui sont proposés par les fournisseurs historiques. Ces tarifs sont différents pour ENGIE et pour les entreprises locales de distribution. Ils sont construits comme la somme des coûts : i/ de

l'approvisionnement (molécule), ii/ du transport, du stockage, et de la distribution, et iii/ de commercialisation. La formule de calcul est révisée une fois par an, et s'applique chaque mois (pour ENGIE), ou chaque trimestre (pour les entreprises locales de distribution).

- les offres de marché, qui peuvent être proposées par les fournisseurs alternatifs ou par les fournisseurs historiques, peuvent être à prix fixe ou à prix variable, et être indexées sur les tarifs réglementés de vente ou sur différents produits (prix spot sur les marchés français ou européens, produits pétroliers ou gaziers,...) ou évoluer selon une formule propre au fournisseur.

Le nombre de sites encore aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel était, au 31 décembre 2018²¹ :

- De 65 000 pour les sites non résidentiels sur un total de 659 000 sites non résidentiels ;
- De 4,3 millions pour les sites résidentiels sur un total de 10,7 millions de sites résidentiels.

Au 1^{er} janvier 2019, les tarifs réglementés d'ENGIE ont baissé de 1,9 % par rapport au barème en vigueur depuis le 1er décembre 2018. Cette baisse est de 0,6 % pour ceux qui utilisent le gaz pour la cuisson, de 1,2 % pour ceux qui ont un double usage cuisson et eau chaude et de 2% pour les foyers qui se chauffent au gaz. Ces baisses étaient liées à la diminution des prix d'importation observés sur les marchés de gros.

Les consommateurs sont de plus assurés de trouver une fourniture de gaz naturel, en application de l'article L. 445-4 du code de l'énergie, qui prévoit que les consommateurs de gaz naturel ayant une consommation inférieure à 30 mégawattheures par an peuvent bénéficier, sur tout site de consommation.

Or l'association nationale des détaillants en énergie (Anode), regroupant les principaux fournisseurs alternatifs d'électricité et de gaz, a intenté, en juillet 2013, un recours au Conseil d'État pour annulation en excès de pouvoir du décret n° 2013-400 du 16 mai 2013 modifiant le décret n° 2009-1603 du 18 décembre 2009 relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel. L'Anode, à l'appui de son recours, a principalement contesté les articles L.445-1 à L.445-4 du code de l'énergie en application desquels le décret est pris, en ce que ces articles méconnaîtraient les dispositions de la directive 2009/73 relative au marché intérieur du gaz

²¹ Source : Observatoire des marchés de détail de la Commission de Régulation de l'Énergie –T4 2018 : <https://www.cre.fr/Documents/Publications/Observatoire-des-marches/Observatoire-des-marches-de-detail-du-4e-trimestre-2018>

naturel et son interprétation faite par la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) dans son arrêt Federutility de 2010²².

Par une décision n°370321 du 19 juillet 2017²³, relative aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel, le Conseil d'État a considéré que le fait d'imposer à certains fournisseurs de proposer au consommateur final la fourniture de gaz naturel à des tarifs réglementés constitue une entrave à la réalisation d'un marché concurrentiel du gaz naturel, alors que cette restriction ne respecte pas les conditions qui auraient permis de la regarder comme admissible au regard du droit de l'Union européenne. La Cour de Justice de l'Union européenne²⁴ avait en effet posé, dans son arrêt rendu dans cette affaire le 7 septembre 2016 en réponse à la question posée par le Conseil d'État, trois conditions pour qu'une entrave à la réalisation d'un marché concurrentiel du gaz naturel puisse être admise, dont la poursuite d'un objectif d'intérêt économique général (sécurité des approvisionnements, cohésion territoriale, ou maintien des prix à un niveau raisonnable) : le Conseil d'État a donc considéré que la réglementation tarifaire contestée ne poursuivait aucun objectif d'intérêt économique général.

Le Conseil d'État a ainsi annulé le décret du 16 mai 2013 précité. Or ce décret avait déjà été abrogé fin 2015 à l'occasion de la codification de la partie réglementaire du code de l'énergie.

1.2. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Au sein de l'Union européenne, plusieurs Etats membres disposent de tarifs réglementés de vente du gaz naturel, mais la plupart organise la suppression de ces tarifs, notamment en Italie ou en Espagne.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Des évolutions législatives sont nécessaires au vu de la décision du Conseil d'État afin de supprimer les tarifs réglementés de vente du gaz naturel en raison de leur non-conformité au droit communautaire, qu'il convient d'accompagner de façon appropriée, que ce soit pour les consommateurs, dont la connaissance du marché du gaz naturel demeure limitée, ou que ce soit pour les fournisseurs.

²² <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=fr&num=C-265/08>

²³ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.dooldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000035252863&fastReqId=95240796&fastPos=1>

²⁴ CJUE, 7 septembre 2016, ANODE, aff. C-121/15

Or les tarifs réglementés relevant de la loi, le recours à la loi est nécessaire.

Il est par ailleurs à noter que les dispositions proposées pour améliorer l'information du consommateur et le développement de la concurrence nécessiteront notamment d'adapter : i/ les compétences de la Commission de régulation de l'énergie, autorité administrative indépendante, qui sont fixées au niveau législatif ; ii/ les outils proposés par le médiateur national de l'énergie, dans un contexte où le projet de directive sur relative aux règles communes pour le marché intérieur de l'électricité prévoit la mise à disposition pour le public d'au moins un outil de comparaison des offres répondant à des objectifs d'indépendance et de transparences définis par la directive, iii/ le processus de délivrance des autorisations de fourniture de gaz naturel qui est également défini dans la loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure envisagée a pour objectif de mettre le droit français en conformité avec le droit européen, et en particulier avec les objectifs de la directive 2009/73/CE du 13 juillet 2009 concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz. La Cour de justice de l'Union européenne a jugé, par l'arrêt du 20 avril 2010, *Federutility*, C-265/08, qu'une mesure d'intervention publique sur les prix de vente du gaz naturel est en effet une mesure qui est considérée comme entravant la réalisation d'un marché intérieur du gaz, ne pouvant être admise que sous 3 conditions (i/ répondre à un objectif d'intérêt économique générale, ii/ être proportionnée à ces objectifs et par conséquent ne porter atteinte à la libre fixation des prix que dans la seule mesure nécessaire à la réalisation de cet objectif, et iii/ mettre en place des obligations de service public clairement définies, transparentes, non discriminatoires, et contrôlables, en permettant un égal accès des entreprises de gaz de l'Union européenne aux consommateurs).

A la lumière de cet arrêt, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a jugé les dispositions d'un décret relatif aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel contraires au droit de l'Union, en relevant que cette réglementation ne poursuit aucun objectif d'intérêt économique général²⁵.

Pour tenir compte de cette décision, la mesure envisagée vise à abroger le dispositif législatif inscrit dans le code de l'énergie qui fonde le système des tarifs réglementés de vente du gaz naturel, et prévoit la transformation des contrats conclus sous l'empire des dispositions abrogées en contrats conclus en offre de marché.

La mesure envisagée vise aussi à assurer au mieux la continuité de fourniture et à donner au Gouvernement les moyens d'agir rapidement et efficacement contre les fournisseurs qui

²⁵ CE, Assemblée, 19 juillet 2017, Association nationale des opérateurs détaillants en énergie n° 370321.

contreviendraient à leurs obligations, et d'agir en amont dans le cadre de la délivrance des autorisations de fourniture et poursuit également le double objectif de dynamiser la concurrence et d'accompagner au mieux les consommateurs dans l'ouverture du marché (mise en place d'un fournisseur de dernier recours, d'un fournisseur de secours, information large et fiable du consommateur sur la fin des TRVgaz,...).

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Compte tenu de la décision du Conseil d'État sus-mentionnée, la suppression des tarifs réglementés de vente du gaz naturel pour l'ensemble des consommateurs constitue la seule option possible. Cette mesure permettra de lever le risque indemnitaire pesant sur l'État suite à l'annulation par le Conseil d'État du décret du 16 mai 2013 relatif aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel.

La mesure envisagée prévoit donc de mettre fin aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel, à des échéances différenciées pour tenir compte des caractéristiques et enjeux des consommateurs concernés, et des efforts de communication et de pédagogie à mener auprès des consommateurs concernés :

- dès promulgation de la loi, c'est-à-dire qu'il sera impossible de souscrire à un nouveau contrat aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel, sauf cas très spécifiques (cas d'erreurs lors du traitement d'une demande de résiliation) ;
- suppression des tarifs réglementés de vente du gaz naturel pour les petits professionnels 1 an après la promulgation de la loi (consommateurs finals non domestiques consommant moins de 30 000 kilowattheures par an) ;
- suppression des contrats aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel pour les clients domestiques consommant moins de 30 000 kilowattheures par an, et pour les propriétaires uniques d'un immeuble à usage principal d'habitation et les syndicats de copropriétaires d'un tel immeuble, au 1er juillet 2023. Cette durée vise à permettre d'assurer la complète information des clients domestiques afin qu'ils exercent leur libre choix entre différentes offres de marché.

Elle prévoit également les modalités d'accompagnement de cette mesure : i/ pour les consommateurs en leur fournissant des informations sur la suppression des tarifs réglementés de vente du gaz naturel et sur le marché du gaz naturel, en particulier pour ceux disposant d'un contrat aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel ; ii/ pour les fournisseurs historiques de gaz naturel, en particulier pour assurer le bon accompagnement des consommateurs et garantir le libre jeu de la concurrence.

Ainsi, la mesure envisagée prévoit :

- de favoriser l’information des consommateurs disposant d’un contrat aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel sur la suppression de ces tarifs et sur les offres de marché disponibles, et de suivre l’évolution du nombre de ces clients, afin d’adapter si nécessaire les efforts de communication ou les dispositions légales et réglementaires, notamment pour les publics les plus vulnérables : les fournisseurs historiques devront ainsi informer leurs clients aux tarifs réglementés, de manière neutre, compréhensible, et visible, de la fin des tarifs réglementés, de la disponibilité d’offres de marché, et de l’existence du comparateur d’offres du médiateur national de l’énergie, en utilisant des vecteurs d’information variés : factures, site internet et espace client, courriers dédiés, conversations téléphoniques,... Un arrêté d’application permettra de préciser le contenu de l’information délivrée.

Le Médiateur national de l’énergie et la Commission de régulation de l’énergie devront également communiquer sur la fin progressive des tarifs réglementés de vente du gaz naturel, afin de multiplier les canaux d’information pour le consommateur ;

- de renforcer la surveillance des marchés de détail du gaz naturel, et de donner des repères sur les pratiques des prix du gaz naturel au consommateur. L’objectif de cette disposition est donc de clarifier les missions de la Commission de régulation de l’énergie et de s’assurer que les consommateurs puissent disposer d’une information fiable sur l’évolution du prix moyen du gaz naturel et sur les marges moyennes réalisées par les fournisseurs d’énergie, que la Commission de régulation de l’énergie, autorité administrative indépendante, rendra publics. La nature et les modalités d’actualisation des informations que les fournisseurs doivent transmettre seront définies par arrêté.
- de traiter *in fine* le cas des clients qui, à la date de suppression des tarifs réglementés de vente du gaz naturel, n’auraient pas souscrit à une offre de marché, malgré les informations qui leur auront été apportées tout au long de la phase préalable : un nouveau contrat en offre de marché, défini après avis conforme de la Commission de régulation de l’énergie, leur sera proposé par leur fournisseur historique préalablement à l’atteinte de l’échéance de suppression des TRVgaz. Ce contrat sera réputé accepté par le client, sauf opposition explicite de sa part, ou souscription d’une autre offre de marché avant l’atteinte de l’échéance de suppression ;
- de prévoir des mesures de contrôle de l’application des dispositions de la présente loi par la Commission de régulation de l’énergie, et de prévoir des mesures de sanction contre les actions des fournisseurs historiques, qui pourraient être redevables d’une sanction pécuniaire dans deux cas : i/ d’une part, s’ils ne respectent pas les dispositions de la présente loi (ils seraient alors soumis aux sanctions pécuniaires classiques du code de l’énergie), ii/ d’autre part, si le nombre de contrats en cours

d'exécution aux TRVgaz au 30 juin 2023 est important, et s'ils ont mené des actions visant à promouvoir le maintien de ces contrats aux tarifs réglementés (ils seraient alors soumis à une sanction dont la somme n'excèdera pas 200 € par client bénéficiant encore des tarifs réglementés au-delà du seuil de 25%). Le montant de la sanction sera fixé en tenant compte de la gravité des manquements constatés, de l'avantage économique retiré par le fournisseur concerné et des efforts réalisés par celui-ci.

- de garantir que les clients pourront avoir accès à un fournisseur : la suppression des tarifs réglementés de vente de gaz naturel peut rendre nécessaire la mise en place d'un dispositif de fourniture de dernier recours en gaz naturel pour les consommateurs domestiques, qui ne trouveraient pas de fournisseur. Ainsi, la mesure envisagée prévoit :
 - d'accompagner les consommateurs vulnérables en assurant qu'ils disposent d'une offre de fourniture en cas de rejet de la part d'autres fournisseurs (rôle que jouaient auparavant les TRV gaz) ;
 - d'assurer qu'une telle offre est disponible sur l'ensemble du territoire pour tous les consommateurs potentiellement concernés ;
 - d'encadrer les conditions de l'offre de dernier recours, afin qu'elle permette aux fournisseurs de couvrir leurs coûts tout en assurant la fluidité des consommateurs vers d'autres offres.

Un décret d'application permettra de préciser ces différents éléments.

- de permettre la mise en place d'une fourniture de secours pour les clients domestiques en cas de défaillance de leur fournisseur ou de retrait de leur autorisation de fourniture.

Enfin, plusieurs dispositions du code de l'énergie définissent les droits et obligations relatifs aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel, ou s'y réfèrent. Après disparition de ces tarifs, elles n'auront donc plus de base juridique ou ne feront plus référence à des dispositions en vigueur, et il convient donc de les modifier en conséquence.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

La suppression des tarifs réglementés de vente du gaz naturel impactera plus de 4,3 millions de clients, dont la connaissance de l'ouverture à la concurrence des marchés du gaz reste inégale (selon le baromètre 2016 du médiateur national de l'énergie, seuls 2 foyers sur 5 disent connaître les tarifs réglementés de vente du gaz naturel).

Les échéances proposées pour la suppression de ces tarifs visent donc à permettre la mise en place d'actions de pédagogie vis-à-vis des consommateurs aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel, et à les rendre autant que possible acteurs de la démarche de basculement vers une offre de marché.

Ces échéances prennent également en compte les contraintes techniques, en particulier des opérateurs de réseaux. GrDF peut actuellement traiter 500 000 demandes de changements de fournisseurs par an, au début de l'année 2018. Les capacités de traitement de GrDF seront augmentées pour atteindre 1 250 000 demandes de changement de fournisseur par an à partir de 2020.

Même s'ils sont difficilement quantifiables, on peut identifier les impacts sur les bases suivantes :

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

Le code de l'énergie est modifié en ce qui concerne :

- livre Ier : modification des articles L. 111-88, L. 121-32, L. 121-46, ajout d'un article L. 131-4.
- livre IV : abrogation de l'article L. 441-4, modifications des articles L. 441-5, L. 443-6 et L. 443-12, abrogation du chapitre V du titre IV, ajout d'un article L.443-9-1, insertion d'une section 1 *bis* et 1 *ter* au chapitre III du titre IV (articles L. 443-9-1 à L. 443-9-3)

La mesure envisagée modifie également l'article L. 224-3 du code de la consommation, l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales et l'article 1519 HA du code général des impôts.

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

La mesure envisagée devrait permettre de se mettre en conformité avec le droit européen (en particulier la directive 2009/73/CE susmentionnée).

En effet, l'abrogation des dispositions législatives fondant le dispositif des tarifs réglementés de vente du gaz naturel s'impose pour mettre le droit national en conformité avec le droit de l'Union européenne, au regard de l'objectif poursuivi par l'article 3, paragraphes 1 et 2 de la directive 2009/73/CE. Les contrats aux tarifs réglementés en cours, conclus sous l'empire des dispositions abrogées, sont également mis en extinction : ils demeurent néanmoins régis par les dispositions abrogées pour une période déterminée, au cours de laquelle sont imposées aux fournisseurs des obligations, assorties de sanctions, visant à ce que leurs clients sont mis à même, dès l'ouverture de cette période, d'exercer leur libre choix entre différentes offres de marché, conformément à l'objectif poursuivi par la directive 2009/73/CE.

Enfin, la mise en place d'un fournisseur de dernier recours s'inscrit dans le cadre de l'article 3 de la directive 2009/73/CE.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Il est important de rappeler que la concurrence s'effectue déjà librement sur le marché du gaz naturel, indépendamment de l'existence des tarifs réglementés de vente du gaz naturel.

Concernant la structure du marché du gaz naturel, cette évolution devrait améliorer le fonctionnement de la concurrence.

Enfin, l'amélioration de l'information des consommateurs prévue dans cette disposition devrait contribuer à apporter lisibilité et transparence sur le marché de détail du gaz naturel, et devrait de ce fait avoir un impact positif pour le consommateur d'énergie.

4.2.1 Impacts sur les entreprises

Les échéances prévues pour la suppression des tarifs réglementés de vente du gaz naturel prennent en compte les contraintes techniques, en particulier des opérateurs de réseaux. Le gestionnaire de réseau de gaz (GrDF) pouvait traiter 500 000 demandes de changements de fournisseurs par an début 2018. Les capacités de traitement de GrDF seront augmentées pour atteindre 1 250 000 demandes de changement de fournisseur par an à partir de 2020.

Pour les 22 fournisseurs historiques (ENGIE et les entreprises locales de distribution), comme pour les fournisseurs alternatifs, les conséquences dépendront de l'évolution de leur portefeuille de clients, liée aux choix des clients actuellement aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel pour aller vers une offre de marché de leur choix, chez le fournisseur de leur choix. Les fournisseurs historiques sont également concernés par des obligations d'information de leurs clients aux TRVgaz, par le biais de différents vecteurs (factures, supports durables, courriers dédiés, site internet et espace clients,...) : ces coûts seront pris en charge dans la construction du niveau du tarif réglementé, et n'auront donc pas d'impact direct sur les fournisseurs historiques.

La suppression des tarifs réglementés de vente du gaz naturel aurait à court terme un impact négatif sur les fournisseurs historiques, et un impact positif sur les fournisseurs alternatifs, du fait de la migration de certains clients actuellement aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel vers des offres de marché de ces derniers. Les impacts sur ce point ne sont pas quantifiables précisément, car ils dépendent largement des stratégies commerciales des différents fournisseurs, et des choix individuels des clients aux TRVgaz.

Le dispositif de fourniture de dernier recours est dimensionné afin de prendre en compte les risques spécifiques supportés par les fournisseurs dans le cadre de cette fourniture. Il en est de même pour la fourniture de secours.

Les entreprises qui ne feraient pas usage de leur autorisation de fourniture dans un délai de 2 ans se verraient retirer leur autorisation de fourniture, et, si elles souhaitent opérer sur les marchés français, déposer un nouveau dossier d'autorisation de fourniture. S'agissant d'une actualisation de dossier, la charge spécifique sur ce point est considérée comme mineure.

Enfin, l'introduction d'un dispositif de sanction, visant d'une part au respect des obligations imposées aux fournisseurs historiques par cette loi, et visant d'autre part à sanctionner les actions visant à freiner le mouvement des consommateurs aux tarifs réglementés vers les offres de marché, pourrait également avoir un impact financier sur les fournisseurs historiques, s'ils rentraient dans ce cadre. La sanction prévue dans le premier cas est celle prévue aux articles L. 142-30 et suivants du code de l'énergie. La sanction prévue dans le second cas ne peut se déclencher que si le nombre de clients aux tarifs réglementés au 1^{er} juillet 2023 est supérieur à 25% du nombre de ces clients au 31 décembre 2018. Son montant maximal, par client unitaire au-delà du seuil de 25%, ne peut en tout état de cause pas dépasser somme de 200 € par client bénéficiant encore des tarifs réglementés. Elle sera fixée par décision du comité de règlements des différends et des sanctions en tenant compte notamment des éléments communiqués par le fournisseur concerné, de la gravité des manquements constatés, de l'avantage économique retiré par le fournisseur concerné et des efforts réalisés par ce dernier.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les collectivités territoriales seraient impactées par le biais de certaines entreprises locales de distribution (fournisseurs historiques), qui sont en régie. Au total, les ELD représentent moins de 5% du marché, pour près de 400 000 clients.

Le tableau ci-dessous présente les ELD concernées, leur nombre de clients (en 2017-2018), ainsi que celles qui sont des régies municipales :

Nom de l'ELD	Nombre de clients aux TRV gaz	Part de marché (en nombre de sites)
Gaz de Bordeaux	181 339	1,60%
ES - Energies Strasbourg	91 624	0,81%
Gaz électricité de Grenoble	36 138	0,32%
Vialis (Colmar)	25 922	0,23%
Gedia (Dreux)	10 391	0,09%
Gaz de Barr	8 524	0,08%
Regiongaz (Huningue)	7 684	0,07%
Sorégies (Poitiers)	7 528	0,07%
Caléo (Guebwiller)	7 497	0,07%
Energies Services Occitans (ENE'O) (Carmaux)	5 950	0,05%
Energis (Saint-Avoid)	5 722	0,05%
Gascogne Energie et Services (Aire sur l'Adour)	2 610	0,02%
Régie Gazélec de Péronne	2 250	0,02%
Energie Services Lannemezan	1 905	0,02%
Régie de la Réole	1 882	0,02%
Régie municipale de Bazas	1 752	0,02%
Régie municipale de Villard-Bonnot	1 655	0,01%
Régie municipale de Bonneville	1 450	0,01%
Energies Services Lavour	1 042	0,01%
Régie municipale de Sallanches	988	0,01%
Energie et Services de Seyssel	263	0,00%
SEML Synelva Collectivités	256	0,00%
Total	404372	3,56%

De ce fait, les impacts sont les suivants :

- Impact sur le portefeuille de clients : les conséquences sur le portefeuille des choix des clients actuellement aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel pour aller vers une offre de marché de leur choix, chez le fournisseur de leur choix. Les impacts sur ce point ne sont pas quantifiables précisément, car ils dépendent largement des stratégies commerciales des différents fournisseurs, de l'existence et de l'importance de la concurrence sur le territoire, et des choix individuels des clients aux TRVgaz.
- Information de leurs clients aux TRVgaz : les fournisseurs historiques sont tenus d'informer leurs clients aux TRVgaz, par le biais de différents vecteurs (factures,

supports durables, courriers dédiés, site internet et espace clients,...) sur la fin des TRVgaz la disponibilité d'offres de marchés, et l'existence du comparateur d'offres du Médiateur national de l'énergie : ces coûts seront pris en charge dans la construction du niveau du tarif réglementé, et n'auront donc pas d'impact direct sur les collectivités concernées ;

- Eventuelle sanction pécuniaire : en cas de non-respect des obligations de cette loi, ou de mise en œuvre d'actions visant à freiner le mouvement des consommateurs aux tarifs réglementés vers les offres de marché dans le cas où le nombre de clients aux TRVgaz serait important à l'échéance de suppression de ces tarifs, les collectivités concernées sont susceptibles d'être sanctionnées, par le biais d'une sanction pécuniaire (soit celle figurant classiquement dans le code de l'énergie, soit d'un montant maximal de 200€ par client unitaire au-delà du seuil de 25.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS ET LES AUTORITÉS DE CONTRÔLE

La mise en œuvre de la mesure envisagée nécessiterait une information, la plus pédagogique possible, et une communication de la part de l'ensemble des acteurs, notamment du Médiateur national de l'énergie, et de la Commission de régulation de l'énergie, afin de sensibiliser les consommateurs actuellement aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel sur la fin de ce dispositif et de leur permettre de choisir l'offre de marché à leur convenance.

Les pouvoirs de contrôle de la Commission de régulation de l'énergie et du comité de règlement des différends et des sanctions s'appliquent à ce projet de loi, dans la continuité des missions actuellement confiées à ces entités. Le comité de règlement des différends et des sanctions fixera la sanction pécuniaire envisagée applicable aux fournisseurs historiques de gaz naturel dans le cas où le nombre de contrats aux tarifs réglementés à la veille de leur suppression reste important, et où le fournisseur aurait mené des actions visant à promouvoir le maintien de ces contrats à des tarifs réglementés de vente.

La mise en place des dispositifs de fourniture de dernier recours, de fourniture de secours, ou, le cas échéant, la mise en œuvre d'une sanction, génèreront une charge administrative pour les ministères de l'énergie, de la consommation, et la Commission de Régulation de l'Énergie, qui s'intègrent dans les missions actuellement confiées à ces services.

4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La suppression des tarifs réglementés de vente du gaz naturel impacterait plus de 4,3 millions de clients, dont la connaissance de l'ouverture à la concurrence des marchés du gaz reste inégale. Les échéances proposées pour la suppression de ces tarifs devraient donc permettre la

mise en place d'actions de pédagogie vis-à-vis des consommateurs aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel, et à les rendre autant que possible acteurs de la démarche de basculement vers une offre de marché.

En amont de la suppression des tarifs réglementés de vente du gaz naturel, plusieurs dispositions seront mises en place pour s'assurer d'une information de qualité mise à disposition du consommateur. Ainsi :

- les dispositions relatives à l'information réalisée par le fournisseur historique permettront d'informer systématiquement les clients concernés de la suppression des tarifs réglementés de vente du gaz naturel ;
- les remontées régulières d'informations sur les nombres de clients aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel permettront de mieux cibler les efforts de communication et de limiter le nombre de clients n'ayant pas choisi d'offre de marché à la date d'extinction des tarifs réglementés de vente du gaz naturel.

S'agissant des clients qui n'auraient pas souscrit à une offre de marché à la date de suppression des tarifs réglementés de vente de gaz naturel, leur maintien chez leur fournisseur historique, en offre de marché qu'ils peuvent résilier à tout moment, sans pénalité, semble être la solution la plus acceptable par ces derniers et raisonnable dans sa mise en œuvre.

Enfin, des dispositions sont prévues pour protéger le consommateur en cas de faillite de son fournisseur ou de retrait de son autorisation, ou pour lui garantir l'accès à un fournisseur.

Par ailleurs, l'impact de la suppression des tarifs réglementés de vente du gaz naturel sur l'évolution des prix des factures des consommateurs devrait être positif. En effet :

- le marché du gaz est un marché sur lequel la concurrence s'exerce déjà librement et de façon effective dans la majeure partie du territoire français (cf. état des lieux). Ainsi, il existe, sur une majeure partie du territoire, des offres de marché, dont le prix peut être inférieur au tarif réglementé de vente du gaz naturel²⁶. Ainsi, au 31 décembre 2018 :
 - un client particulier consommant 750 kWh/an (usage de type « cuisine »), et pour lequel la facture annuelle au tarif réglementé gaz d'ENGIE s'élevait à près de 174 € pouvait avoir accès en 2018 à des offres de marché 6 % moins chères. L'usage de type « cuisine » représente environ 15% du nombre de clients aux TRV (représentant 1% de consommation) chez Engie ;
 - un client particulier consommant 17 000 kWh/an (usage de type « chauffage »), et pour lequel la facture annuelle au tarif réglementé gaz d'ENGIE s'élevait à près de 1 369 € en 2018 pouvait avoir accès à des offres de marché 17 % moins chères. L'usage de type « chauffage » représente près

²⁶ Observatoire des marchés de détail du gaz naturel – Commission de Régulation de l'Energie – T4 2018, et comparateur des offres du Médiateur National de l'Energie.

des 2/3 des clients aux TRVgaz (représentant près de 85% de la consommation) chez Engie.

- la suppression des tarifs réglementés du gaz est de nature à avoir un impact positif sur le niveau des prix grâce à un meilleur fonctionnement de la concurrence, ainsi que l'avait souligné l'autorité de la concurrence dans un avis n°13-A-09²⁷ ;
- le prix du gaz naturel reflète : i/ le coût d'utilisation des réseaux (fixé par la Commission de Régulation de l'Energie, ce tarif est indépendant de l'existence des tarifs réglementés de vente du gaz naturel mais dépendant de la catégorie du client) ; ii/ le coût d'utilisation des stockages (indépendant de l'existence ou non du tarif réglementé de vente du gaz naturel) ; iii/ le prix de la fourniture de gaz naturel ; et iv/ les taxes. Le seul élément sur lequel la concurrence peut jouer concerne le prix de la fourniture de gaz (et, de façon induite, les taxes), qui est fixée librement par le fournisseur, qui peut représenter de l'ordre de 55 % du prix hors taxe d'une facture.
- Les tarifs réglementés de vente du gaz naturel sont actuellement très largement indexés sur les prix de marché du gaz²⁸. Leur suppression ne devrait donc pas avoir d'impact significatif sur les coûts d'approvisionnement en gaz supportés par les clients finals.

Dans ces conditions, l'impact sur la facture des consommateurs actuellement aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel et qui choisiront une offre de marché devrait être, en moyenne, en tendance baissière dans une grande majorité de cas de fait d'une animation de la concurrence.

²⁷ Avis n°13-A-09 du 25 mars 2013 concernant un projet de décret relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel.

²⁸ A titre d'illustration, l'arrêté du 28 juin 2018 fixe pour les tarifs réglementés de vente d'ENGIE la formule tarifaire suivante pour le calcul des coûts d'approvisionnement :

$$\Delta m = \Delta TTFQ_{\text{€}/\text{MWh}} \times 0,07698 + \Delta TTFM_{\text{€}/\text{MWh}} \times 0,55614 + \Delta TTFA_{\text{€}/\text{MWh}} \times 0,05499 + \Delta PEGNM_{\text{€}/\text{MWh}} \times 0,29956$$

où :

- Δm représente l'évolution du terme représentant les coûts d'approvisionnement en gaz naturel ;
- $\Delta TTFQ_{\text{€}/\text{MWh}}$ représente l'évolution de la cotation des contrats futurs trimestriels de gaz naturel aux Pays-Bas en euros par MWh ;
- $\Delta TTFM_{\text{€}/\text{MWh}}$ représente l'évolution de la cotation des contrats futurs mensuels de gaz naturel aux Pays-Bas en euros par MWh ;
- $\Delta TTFA_{\text{€}/\text{MWh}}$ représente l'évolution de la cotation des contrats futurs annuels de gaz naturel aux Pays-Bas en euros par MWh ;
- $\Delta PEGNM_{\text{€}/\text{MWh}}$ représente l'évolution de la cotation des contrats futurs mensuels de gaz naturel en France en euros par MWh.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le Conseil national de la transition écologique a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 133-2 du code de l'environnement.

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La mesure envisagée entre en vigueur au lendemain de la promulgation de la loi. Elle prévoit donc que la suppression du dispositif des tarifs réglementés de vente du gaz naturel intervienne en trois temps, au vu du volume des personnes concernées et des efforts de communication et de pédagogie à mener auprès des consommateurs :

- mise en extinction : impossibilité de souscrire à un nouveau contrat aux tarifs réglementés de vente dès la promulgation de la loi, sauf en cas d'erreur ;
- suppression des tarifs réglementés de vente du gaz naturel pour les petits professionnels 1 an après la promulgation de la loi ;
- suppression des contrats aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel pour les clients domestiques, les propriétaires uniques d'un immeuble à usage principal d'habitation et les syndicats de copropriétaires d'un tel immeuble, à compter du 1^{er} juillet 2023.

Les modalités d'accompagnement des consommateurs entrent en vigueur de façon coordonnée avec les échéances de suppression programmées pour ces tarifs.

Des décrets et arrêtés d'application sont nécessaires pour préciser notamment les modalités d'information des consommateurs concernés, le fonctionnement des dispositifs de fourniture de secours et de fourniture de dernier recours.

ARTICLE 10 – ADAPTATION DES TARIFS RÉGLEMENTÉS DE L'ÉLECTRICITÉ

1. ÉTAT DES LIEUX

L'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité a été engagée au niveau européen en 1996 avec l'adoption de la directive 96/92/CE du parlement européen et du conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

En France, de 1999 à 2006, plusieurs lois ont transposé par étapes les directives européennes 96/92/CE puis 2003/54/CE. Le marché de l'électricité a ainsi été ouvert à la concurrence progressivement, dès 1999 pour les entreprises très consommatrices d'énergie (consommation supérieure à 100 GWh par an), puis en 2000 pour un second palier de grands consommateurs et elle s'est achevée le 1^{er} juillet 2007 avec l'ouverture à la concurrence de la fourniture pour l'ensemble des consommateurs d'électricité.



Source CRE

La directive 2009/72/CE fixe actuellement les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité au sein de l'Union européenne, et organise l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité en prévoyant notamment : pour les consommateurs, le libre choix du fournisseur, pour les producteurs la liberté d'établissement, et, concernant les réseaux de transport et de distribution d'électricité, le droit d'accès dans des conditions objectives, transparentes, et non discriminatoires pour tous les utilisateurs de réseaux.

Les tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRVe) sont proposés par EDF et les entreprises locales de distribution.

Aux termes de l'article L.337-4 du code de l'énergie, les TRVe sont proposés par la Commission de régulation de l'énergie. Les ministres chargés de l'énergie et de l'économie disposent d'un délai de trois mois pour approuver cette proposition. Passé ce délai, ils ne peuvent plus s'y opposer.

Les tarifs réglementés pour les plus gros sites (tarifs vert et jaune) ont été supprimés au 1^{er} janvier 2016. Seuls subsistent en France métropolitaine des tarifs réglementés pour les consommateurs ayant une puissance souscrite inférieure ou égale à 36 kVA.

Au 31 décembre 2018, plus de 25 millions de consommateurs résidentiels et 3 millions de consommateurs non résidentiels disposent d'un contrat aux TRVe, pour une consommation globale de 150 TWh environ.²⁹

Dans sa décision du 18 mai 2018, le Conseil d'Etat a admis dans son principe l'existence de tarifs réglementés de vente de l'électricité en ce qu'ils permettent de garantir un prix stable de l'électricité. Il a jugé toutefois que cette intervention de l'Etat ne respecte pas le droit européen en ce qu'elle n'est pas proportionnée :

- compte tenu du caractère permanent des tarifs réglementés et d'absence de réexamen périodique de leur nécessité ;
- en ce qu'ils s'appliquent à tous les consommateurs finals dont la puissance souscrite est inférieure ou égale à 36 kVA, en particulier les sites non résidentiels appartenant à des grandes entreprises.

L'article L. 333-3 du code de l'énergie prévoit un dispositif de fourniture de secours selon lequel le fournisseur de secours se substitue au fournisseur défaillant l'alimentation physique de ses utilisateurs en lien avec les gestionnaires de réseaux.

En effet, il prévoit que « Afin de prendre en compte le bon fonctionnement, la sécurité et la sûreté des réseaux publics d'électricité et de contribuer à la protection des consommateurs contre les défaillances des fournisseurs ainsi qu'à la continuité de leur approvisionnement, l'autorité administrative peut interdire sans délai l'exercice de l'activité d'achat pour revente d'un fournisseur lorsque ce dernier ne s'acquitte plus des écarts générés par son activité, lorsqu'il ne satisfait pas aux obligations découlant du dernier alinéa de l'article L. 321-15, lorsqu'il ne peut plus assurer les paiements des sommes dues au titre des tarifs d'utilisation des réseaux résultant des contrats qu'il a conclus avec des gestionnaires de réseaux en application des articles L. 111-92 ou lorsqu'il tombe sous le coup d'une procédure collective de liquidation judiciaire. Dans le cas où un fournisseur fait l'objet d'une interdiction d'exercer l'activité d'achat pour revente, les contrats conclus par ce fournisseur avec des consommateurs, avec des responsables d'équilibre et avec des gestionnaires de réseaux sont résiliés de plein droit à la date d'effet de l'interdiction. Le ou les fournisseurs de secours sont désignés par l'autorité administrative à l'issue d'un ou plusieurs appels d'offres. »

L'article L.337-7 du code de l'énergie prévoit que « Les tarifs réglementés de vente de l'électricité mentionnés à l'article L. 337-1 bénéficient, à leur demande, aux consommateurs finals domestiques et non domestiques pour leurs sites souscrivant une puissance inférieure ou égale à 36 kilovoltampères. »

²⁹ Observatoire des marchés de détail du gaz naturel – Commission de Régulation de l'Energie – T4 2018.

Par ailleurs, la future directive relative aux marchés de l'électricité (art. 5) prévoit en outre la faculté pour les Etats-membres en disposant de continuer à mettre en œuvre des interventions publiques sur les prix de l'électricité (dont des tarifs réglementés) pour les consommateurs résidentiels ou microentreprises (effectif inférieur à 10 personnes et chiffre d'affaires annuel ou total de bilan n'excédant pas 2 millions d'euros), les autres consommateurs ne pouvant plus bénéficier des tarifs réglementés d'ici au 31 décembre 2020, échéance de transposition de la directive. Elle prévoit également une évaluation du dispositif des TRVe au 1^{er} janvier 2022 et 2025.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Des évolutions législatives sont nécessaires pour réduire le champ des bénéficiaires des tarifs réglementés. La fin de l'éligibilité aux TRVe doit également s'accompagner de mesures d'information et d'accompagnement des clients concernés permettant d'assurer la libre concurrence sur ce segment de marché et « l'égal accès aux consommateurs pour les entreprises d'électricité de l'Union » (arrêt *Federutility*).

Il est nécessaire de rendre conforme le droit national applicable aux tarifs réglementés de vente d'électricité avec le droit européen compte tenu de la décision du Conseil d'État du 18 mai 2018. En effet, le conseil d'État a estimé que la réglementation des tarifs de vente d'électricité est disproportionnée à l'objectif poursuivi sur deux points : l'absence de révision périodique de la nécessité des tarifs dans leur principe ou dans leurs modalités, et l'inclusion des sites non résidentiels appartenant à des grandes entreprises, qu'il considère aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'intérêt économique général poursuivi.

Le dispositif de révision périodique de la pertinence des TRV doit également être prévu au niveau législatif.

Le dispositif de fourniture de secours, actuellement prévu à l'article L.333-3 du code de l'énergie doit également être révisé.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les mesures envisagées visent à mettre le droit national en conformité avec le droit européen (cf. supra) en :

- favorisant l'information des consommateurs disposant d'un contrat aux tarifs réglementés de vente d'électricité sur la suppression de ces tarifs et sur les offres de marché disponibles, et de suivre l'évolution de ces clients, afin d'adapter si nécessaire

les efforts de communication ou les dispositions légales et réglementaires, notamment pour les publics les plus vulnérables ;

- traitant in fine le cas des clients qui, à la date de fin de leur éligibilité aux tarifs réglementés de vente d'électricité, n'auraient pas souscrit à une offre de marché, malgré les informations qui leur auront été apportées tout au long de la phase préalable.
- prévoyant des mesures de contrôle et de sanction prévues notamment contre les actions visant à freiner le mouvement des consommateurs aux tarifs réglementés vers les offres de marché.

Elles doivent également permettre la mise en place d'une fourniture de secours pour les clients en cas de défaillance de leur fournisseur ou de retrait de leur autorisation de fourniture.

Elle doit permettre par ailleurs d'apporter un cadre juridique stabilisé aux contrats existants au TRV.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Compte tenu de la décision du Conseil d'État sus-mentionnée et de la future directive européenne, la suppression du bénéfice des tarifs réglementés d'électricité pour les consommateurs autre que les microentreprises par voie législative est la seule option possible.

La mesure envisagée prévoit ainsi :

- La modification du champ des consommateurs éligibles aux tarifs réglementés au regard de la future directive sur le marché intérieur de l'électricité ;
- Les modalités d'information des clients concernés et de la poursuite de leur approvisionnement au 1^{er} janvier 2021 ;
- Une modification du dispositif de fourniture de secours également révisé pour faciliter sa mise en place et sécuriser la fourniture de tous les consommateurs et un meilleur encadrement de la validité des autorisations délivrés
- Les modalités de révision périodique de la pertinence des TRVe et, le cas échéant, de leur réforme.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

Selon les premières estimations réalisées par le MTES sur la base des données SIREN publiques, le nombre de sites non résidentiels qui devrait perdre le bénéfice des TRVe devrait être de l'ordre de 1,2 millions pour les sites dont l'effectif est supérieur à 10 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total de bilan excèdent 2 millions d'euros.

Même s'ils sont difficilement quantifiables, on peut estimer les impacts sur les bases suivantes :

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

La mesure envisagée modifie les articles L. 121-5, L. 333-3, L. 337-7 et L. 337-9 du code de l'énergie et crée un nouvel article L. 333-3-1 dans le même code.

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

Les mesures envisagées permettent de mettre le droit français en conformité avec le droit européen (en particulier la directive 2009/72/CE), et d'anticiper la transposition de la directive relative aux règles communes pour le marché intérieur de l'électricité qui devrait être publiée prochainement et dont le délai de transposition est fixé au 31 décembre 2020.

L'article 5 de la future directive prévoit en effet, conformément à la jurisprudence *Federutility*, que des interventions de l'Etat sur les prix est possible pour les consommateurs résidentiels et les microentreprises si ces interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité :

- a) poursuivent un objectif d'intérêt économique général et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif d'intérêt économique général ;
- b) sont clairement définies, transparentes, non discriminatoires et vérifiables ;
- c) garantissent aux entreprises d'électricité de l'Union un égal accès aux clients ;
- d) sont limitées dans le temps et proportionnées en ce qui concerne leurs bénéficiaires ;
- e) n'entraînent pas de coûts supplémentaires pour les acteurs du marché d'une manière discriminatoire.

Dans sa décision du 18 mai 2018, le Conseil d'Etat a reconnu que les TRV électricité concouraient à l'objectif d'intérêt économique général de stabilité des prix. Le Gouvernement estime également que les TRVe concourent également aux objectifs d'intérêt économique général de sécurité d'approvisionnement et de cohésion sociale et territoriale.

Le dispositif des tarifs réglementés de vente de l'électricité n'exclut aucune entreprise agissant sur le marché de l'électricité, dès lors que tout opérateur est en mesure de proposer les prix de son choix et notamment d'indexer ses prix de fourniture de l'électricité sur les tarifs réglementés de vente. En effet, la méthodologie de calcul des tarifs réglementés de vente de l'électricité vise à garantir la « contestabilité » (reproductibilité) de ces tarifs par les fournisseurs alternatifs, c'est-à-dire « *la faculté pour un opérateur concurrent d'EDF présent ou entrant sur le marché de la fourniture d'électricité de proposer, sur ce marché, des offres à prix égaux ou inférieurs aux tarifs réglementés* ».

Les tarifs réglementés de vente de l'électricité prévoient donc des obligations de service public non discriminatoires et garantissent l'égal accès des entreprises aux consommateurs.

L'article 5 de la directive prévoit également un examen de la pertinence des TRVe au 1^{er} janvier 2022 et au 1^{er} janvier 2025. Les dispositions proposées introduisent un examen périodique des TRVe conformément au calendrier fixé par la directive.

Le périmètre défini par le projet loi est conforme aux objectifs poursuivis par la directive concernant pour les unités de très petite taille, c'est-à-dire pour les sites souscrivant une puissance inférieure ou égale à 36 kilovoltampères des clients finals domestiques et des clients finals non domestiques (non des seules entreprises) ne dépassant pas les seuils définissant la microentreprise.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Il est important de rappeler que la concurrence s'effectue déjà librement sur le marché de la fourniture d'électricité, indépendamment de l'existence des tarifs règlementés.

Concernant la structure du marché de l'électricité, cette évolution devrait améliorer le fonctionnement de la concurrence.

Enfin, l'amélioration de l'information des consommateurs prévue dans cette disposition devrait contribuer à apporter lisibilité et transparence sur le marché de détail de l'électricité, et devrait de ce fait avoir un impact positif pour le consommateur d'énergie.

4.2.1 Impacts sur les entreprises

Les entreprises (EDF pour 95% des clients et les entreprises locales de distribution, au nombre d'environ 160, pour environ 5% sur leurs zones de dessertes) qui commercialisent des TRV devraient perdre 1,35 millions de contrats aux tarifs règlementés. Néanmoins, il est

possible qu'une partie de ces clients souscrivent à une offre de marché chez leur fournisseur historique.

Les consommateurs non domestiques qui ne sont plus éligibles aux TRVe pourront bénéficier d'une concurrence accrue sur la fourniture d'électricité aux professionnels. Les fournisseurs alternatifs proposent en effet des offres pouvant être jusqu'à 15% inférieures à la part énergie des tarifs réglementés.

Actuellement, 20 fournisseurs sont présents sur le segment de la fourniture des petits sites professionnels, alors qu'ils étaient moins d'une dizaine en 2011. La multiplication des acteurs et l'accroissement de la concurrence pourrait conduire à la défaillance de certains acteurs. Le renforcement du dispositif de fourniture de secours permettra de sécuriser l'approvisionnement des professionnels.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les collectivités territoriales sont impactées par le biais de certaines entreprises locales de distribution (fournisseurs historiques), au nombre d'environ 160, dont certaines sont en régie.

Certaines collectivités qui disposent encore de contrats aux tarifs réglementés pour leurs installations seront également concernées par la perte du bénéfice des TRVe. Le choix d'offres de marché devrait conduire pour celles-ci à une baisse de leur facture par rapport au tarif réglementé, les offres de marché se situant entre 5 et 15% en deçà du niveau du tarif réglementé, selon les types de consommateurs et de profils ainsi que les fournisseurs.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS ET LES AUTORITÉS DE CONTRÔLE (CRE ET AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE)

L'introduction d'une réévaluation périodique en 2022, 2025 puis tous les cinq ans de la nécessité des tarifs réglementés au regard des motifs d'intérêt général économique poursuivis nécessitera un travail additionnel pour les agents des ministères concernés, ainsi que la production d'un rapport par la CRE et l'Autorité de la Concurrence. Pour la CRE, la production du rapport pourra s'appuyer sur les travaux statistiques et d'analyse du marché de détail déjà produits à échéance régulière, et être réalisée en lien avec la probable consultation par l'ACER dans le cadre des échéances de 2022 et 2025 prévues par l'article 5 de la directive.

La mise en œuvre de la mesure envisagée nécessitera une information, la plus pédagogique possible, et une communication de la part de l'ensemble des acteurs, afin de sensibiliser les consommateurs non domestiques concernés actuellement aux tarifs réglementés de vente de l'électricité sur la fin de ce dispositif et de leur permettre de choisir l'offre de marché qui

répond à leur besoin. Cet effort d'information du public conduira à une charge de travail additionnelle pour les services administratifs comme les autorités de contrôle qui devront assurer l'accompagnement en termes de communication des mesures envisagées.

Le pouvoir de contrôle de la Commission de régulation de l'énergie, compétente pour la mise en œuvre du code de l'énergie est étendu.

4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Le renforcement du dispositif de fourniture de secours permettra de sécuriser l'approvisionnement des particuliers.

La mesure envisagée devrait par ailleurs apporter un cadre juridique stabilisé aux contrats existants au TRV.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le Conseil national de la transition écologique a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 133-2 du code de l'environnement.

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

Il est prévu une restriction du périmètre des TRVe pour les sites non domestiques qui ne sont pas des microentreprises au 1^{er} janvier 2020 pour les consommateurs non résidentiels ne relevant pas de la catégorie des microentreprises. Dans le même temps, le IV maintient pour les contrats en vigueur avant l'entrée en vigueur de la loi les dispositions législatives antérieures jusqu'au 31 décembre 2020, tant que le bénéficiaire ne demande pas de changement d'option tarifaire ou de puissance souscrite.

Enfin, dans le cas particulier des ELD, celles-ci pourront bénéficier du tarif de cession jusqu'au 31 décembre 2021 pour les sites perdant du fait de la présente loi le bénéfice des TRV.

Des décret et arrêtés d'application sont nécessaires pour préciser notamment les modalités d'identification et d'information des consommateurs concernés.

ARTICLES 11 ET 12 – DISPOSITIONS COMMUNES À L'ÉLECTRICITÉ ET AU GAZ ACCOMPAGNANT L'ÉVOLUTION DES TARIFS RÉGLEMENTÉS

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

L'ouverture à la concurrence des marchés du gaz naturel a été engagée au niveau européen en 1998 avec l'adoption d'une directive sur le gaz. La directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE fixe actuellement les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel au sein de l'Union européenne et organise l'ouverture à la concurrence du marché du gaz en prévoyant notamment : pour les consommateurs, le libre choix du fournisseur, pour les producteurs la liberté d'établissement, et, concernant les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel, le droit d'accès dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires pour tous les utilisateurs de réseaux.

En France, de 1999 à 2006, plusieurs lois (lois n° 2003-8 du 3 janvier 2003, n°2004-803 du 9 août 2004 relatives au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières et loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie) ont transposé par étapes les directives européennes. Les marchés du gaz naturel ont ainsi été ouverts à la concurrence progressivement, dès 1999 pour les entreprises très consommatrices d'énergie (consommation supérieure à 100 GWh par an), et elle s'est achevée le 1^{er} juillet 2007 pour l'ensemble des consommateurs de gaz naturel.

Dans ce cadre, la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation³⁰ et l'ordonnance n° 2016-129 du 10 février 2016 ont organisées la fin des tarifs réglementés de vente de gaz et d'électricité pour les gros consommateurs non domestiques.

Toutefois, une minorité de clients passifs bénéficient encore des conditions contractuelles transitoires mises en place dans ce cadre. Le ministère en charge de l'énergie et la Commission de régulation de l'énergie, estiment, en tenant compte des éléments transmis par les fournisseurs, le nombre de clients concernés à environ 10 000.

³⁰ Issue de la suppression des tarifs réglementés de vente du gaz naturel pour les clients consommant plus de 30 000 kWh/an au 1er janvier 2016.

Par une décision n°370321 du 19 juillet 2017³¹, relative aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel, le Conseil d'État a considéré que le fait d'imposer à certains fournisseurs de proposer au consommateur final la fourniture de gaz naturel à des tarifs réglementés constitue une entrave à la réalisation d'un marché concurrentiel du gaz naturel, alors que cette restriction ne respecte pas les conditions qui auraient permis de la regarder comme admissible au regard du droit de l'Union européenne.

La Cour de Justice de l'Union européenne³² avait en effet posé, dans son arrêt rendu dans cette affaire le 7 septembre 2016 en réponse à la question posée par le Conseil d'État, trois conditions pour qu'une entrave à la réalisation d'un marché concurrentiel du gaz naturel puisse être admise, dont la poursuite d'un objectif d'intérêt économique général (sécurité des approvisionnements, cohésion territoriale, ou maintien des prix à un niveau raisonnable) : le Conseil d'État a donc considéré que la réglementation tarifaire contestée ne poursuivait aucun objectif d'intérêt économique général. Le Conseil d'État a ainsi annulé le décret n° 2013-400 du 16 mai 2013 modifiant le décret n° 2009-1603 du 18 décembre 2009 relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel. Or, ce décret avait déjà été abrogé fin 2015 à l'occasion de la codification de la partie réglementaire du code de l'énergie.

Dans sa décision du 18 mai 2018, le Conseil d'Etat a admis dans son principe l'existence de tarifs réglementés de vente de l'électricité en ce qu'ils permettent de garantir un prix stable de l'électricité. Il a jugé toutefois que cette intervention de l'Etat ne respecte pas le droit européen en ce qu'elle n'est pas proportionnée :

- compte tenu du caractère permanent des tarifs réglementés et d'absence de réexamen périodique de leur nécessité ;
- en ce qu'ils s'appliquent à tous les consommateurs finals dont la puissance souscrite est inférieure ou égale à 36 kVA, en particulier les sites non résidentiels appartenant à des grandes entreprises.

Par ailleurs, la future directive relative aux marchés de l'électricité (art. 5), dont la publication devrait intervenir d'ici l'été, prévoit en outre la faculté pour les Etats-membres en disposant de continuer à mettre en œuvre des interventions publiques sur les prix de l'électricité (dont des tarifs réglementés) pour les consommateurs résidentiels ou microentreprises (effectif inférieur à 10 personnes et chiffre d'affaires annuel ou total de bilan n'excédant pas 2 millions d'euros), les autres consommateurs ne pouvant plus bénéficier des tarifs réglementés d'ici au 31 décembre 2020, échéance de transposition de la directive. Elle prévoit également une évaluation du dispositif des TRVe au 1^{er} janvier 2022 et 2025.

³¹

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.dooldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000035252863&fastReqId=95240796&fastPos=1>

³² CJUE, 7 septembre 2016, ANODE, aff. C-121/15

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Compte tenu du contexte et des problèmes que posent le cadre juridique actuel, les tarifs réglementés du gaz et de l'électricité doivent évoluer et elles appellent des mesures d'accompagnement pour les consommateurs

Des évolutions législatives sont nécessaires au vu des décisions du Conseil d'État afin de supprimer les tarifs réglementés de vente du gaz naturel en raison de leur non-conformité au droit communautaire et d'adapter les tarifs réglementés de l'électricité, qu'il convient d'accompagner de façon appropriée.

La mesure envisagée comporte ainsi des dispositions permettant, pour le gaz comme pour l'électricité, d'améliorer l'information des consommateurs sur ces marchés, en confiant de nouvelles missions à la Commission de régulation de l'énergie, ce qui relève de la loi.

Enfin, une solution pérenne est nécessaire pour les clients finals non domestiques bénéficiant d'une alimentation en gaz naturel ou en électricité dans les conditions prévues par le III de l'article 25 de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation³³, ou en application de l'ordonnance n° 2016-129 du 10 février 2016 portant sur un dispositif de continuité de fourniture succédant à la fin des offres de marché transitoires de gaz et d'électricité, ou pour les clients dont la consommation en gaz a franchi, depuis 2016, les seuils fixés jusqu'alors pour la suppression des tarifs réglementés. En effet, il convient : i/ de remédier au vide juridique pour les clients restés aux TRV gaz à la suite d'une évolution de leur niveau de consommation, ii/ pour les clients en gaz ou en électricité restés en offre transitoire faute de succès de l'appel d'offre lancé à l'époque, ou iii/ pour les clients ayant basculé sur une offre de marché non classique (offres majorées, conditions de résiliation favorables,...) et y étant toujours, suite à un appel d'offres fructueux.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure envisagée a pour objectif d'accompagner les évolutions sur les tarifs réglementés de vente du gaz naturel, et sur les tarifs réglementés de vente de l'électricité.

Il vise enfin à mettre en extinction les contrats pour des clients ayant basculé sur une offre de marché non classique (offres majorées, conditions de résiliation favorables,...) ou pour des

³³ Issue de la suppression des tarifs réglementés de vente du gaz naturel pour les clients consommant plus de 30 000 kWh/an au 1^{er} janvier 2016.

contrats aux TRV gaz pour lesquels la consommation annuelle de référence a franchi les seuils de suppression suite à l'évolution de leur niveau de consommation, qui résultent de la fin des tarifs réglementés de l'électricité et du gaz pour les gros consommateurs.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

La mesure envisagée prévoit ainsi :

- d'apporter aux consommateurs les outils permettant de choisir une offre de marché en disposant d'une information adéquate grâce à un comparateur d'offres fiable, transparent, et indépendant, mis en œuvre par le Médiateur national de l'énergie. Elle prévoit ainsi que le médiateur national de l'énergie propose gratuitement au public un accès en ligne à un comparateur des offres de fourniture de gaz naturel et d'électricité destinées aux clients résidentiels et non résidentiels dont la consommation annuelle de référence de gaz naturel est inférieure à 300 000 kilowattheures ou qui souscrivent une puissance électrique inférieure ou égale à 36 kilovoltampères. Les fournisseurs devront transmettre les informations nécessaires à cet effet ;
- de confier à la Commission de régulation de l'énergie, dans la lignée de son rôle de surveillance des marchés énergétiques, la publication chaque trimestre d'un rapport sur le fonctionnement des marchés de détail de l'électricité et du gaz naturel en France métropolitaine, donnant une visibilité au consommateur sur l'évolution du prix moyen d'électricité et de gaz naturel payé par les consommateurs résidentiels et par les consommateurs non résidentiels et des marges moyennes des fournisseurs d'électricité et de gaz naturel pour ces deux catégories de consommateurs; de traiter les consommateurs non domestiques, concernés par les précédentes échéances de suppression des tarifs réglementés de vente du gaz naturel ou de l'électricité, qui ne disposent pas d'une offre de marché classique : il s'agit des clients finals non domestiques bénéficiant d'une alimentation en gaz naturel ou en électricité dans les conditions prévues au III de l'article 25 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation ou au I de l'article 1er de l'ordonnance n° 2016-129 du 10 février 2016 portant sur un dispositif de continuité de fourniture succédant à la fin des offres de marché transitoires de gaz et d'électricité. Pour ces clients, l'article prévoit de les faire basculer automatiquement en offre de marché chez leur fournisseur, dans une offre contrôlée par la CRE.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

Le code de l'énergie est modifié en ce qui concerne l'article L. 122-3, l'article L. 122-5, l'article L. 134-16, et un nouvel article L. 134-15-1 est ajouté.

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

La mesure envisagée permettra de transposer le projet de directive relative aux règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, pour ce qui concerne la mise à disposition pour le public d'au moins un outil de comparaison des offres répondant à des objectifs d'indépendance et de transparences définis par la directive.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La bascule des contrats transitoires issus de la fin des TRV pour les gros consommateurs, vers des contrats en offre de marché aura un impact marginal pour l'économie au regard du nombre de clients concernés (environ 10 000).

La mise en place d'un comparateur d'offres gratuit par le médiateur national de l'énergie et la clarification et le renforcement des missions de la Commission de Régulation de l'énergie contribueront au bon fonctionnement des marchés du gaz et de l'électricité et devrait ainsi avoir un impact positif pour le consommateur d'énergie.

4.2.1 Impacts sur les entreprises

Les dispositions relatives aux comparateurs d'offres du médiateur et d'information par la CRE sur le fonctionnement des marchés n'ont pas d'incidence directe sur les entreprises. Elles sont en revanche de nature à améliorer le fonctionnement des marchés.

Les dispositions relatives aux basculements des clients de leurs offres transitoires anciennes vers des offres de marché n'ont pas d'incidence majeure sur l'économie des contrats. Le maintien chez leur fournisseur dans une offre de marché, sauf opposition explicite de leur part, constitue une solution pragmatique. Le délai d'un an pour résilier ce contrat sans pénalité ménage une souplesse adaptée à cette catégorie de clients.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les collectivités territoriales seraient impactées par le biais de certaines entreprises locales de distribution (fournisseurs historiques), qui sont en régie et qui auraient encore des contrats avec des clients en offres transitoires.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS ET LES AUTORITÉS DE CONTRÔLE

Le médiateur national de l'énergie met en pratique déjà à disposition gratuitement un comparateur d'offres. L'inscription de cette mesure dans la loi permet d'officialiser son existence.

L'information par la CRE sur les prix de fourniture et la publication de rapport s'inscrit dans le cadre général des missions de la CRE de surveillance des marchés, et n'induit pas de charge significative supplémentaire : la CRE publie d'ores et déjà un rapport trimestriel, dans lequel viendront s'insérer les informations supplémentaires demandées. L'évaluation des marges des fournisseurs constitue une charge de travail significative, mais s'inscrit dans le cadre des travaux menés actuellement par la CRE dans le cadre de sa surveillance de marché.

4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les dispositions relatives au comparateur d'offres du Médiateur national de l'énergie permettront d'améliorer l'information des consommateurs sur les offres disponibles et leur contenu, et de favoriser la concurrence. La gestion d'un tel comparateur par les pouvoirs publics est en outre de nature à rassurer les consommateurs sur l'indépendance des comparaisons des offres.

Les dispositions relatives à l'information par la CRE sur les prix de fourniture et le fonctionnement des marchés ont également vocation à améliorer l'information des consommateurs dans le but de leur permettre d'être en mesure de faire un choix éclairé sur leurs offres de fourniture d'énergie pour pouvoir notamment bénéficier des offres les plus compétitives. Ces dispositions participent donc au bon fonctionnement de la concurrence, au bénéfice des ménages.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le Conseil national de la transition écologique a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 133-2 du code de l'environnement.

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

Les mesures sont d'application immédiate.

La mise en œuvre des dispositions relatives au médiateur de l'énergie nécessite la prise d'un arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie et de la consommation qui doit notamment préciser les conditions de comparaison et de présentation des offres, ainsi que la nature et les modalités d'actualisation des informations que les fournisseurs de gaz naturel et les fournisseurs d'électricité sont tenus de transmettre au médiateur national de l'énergie pour l'exercice de cette mission.

La mise en œuvre des dispositions relatives à l'information par la CRE sur le fonctionnement des marchés nécessite la prise d'un arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie et de la consommation qui doit préciser la nature et les modalités d'actualisation des informations que les fournisseurs sont tenus de transmettre à la commission pour l'exercice de cette mission.

