

Exposé des motifs

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, 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, représentant des plafonds d'émissions à ne pas dépasser par période de cinq ans. En 2016, elle a adopté la première programmation pluriannuelle de l'énergie qui fixe des objectifs ambitieux à 2023 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, tel que la capture et le stockage du carbone). 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%. Le niveau total

d'économie d'énergie visé est par contre apparu comme n'étant pas probable au regard des leviers qui peuvent être mobilisés sur la période, et revu légèrement à la baisse de 20% à 17%.

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 doit pouvoir 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, de sa mise en œuvre concrète et opérationnelle dans tous les secteurs et de ses faiblesses. 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 bas-carbone de la France est suffisante, alerter si elle est insuffisamment mise en œuvre ou si les décisions qui sont prises par l'État ne sont pas cohérentes avec les objectifs que la France s'est fixés, 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 se décline 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 les plus polluants, pour lutter contre les fraudes aux certificats d'économie d'énergie...

L'article 1 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 et précise son mode de fonctionnement.

L'article 3 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 4 met en place de nouveaux outils pour lutter contre la fraude aux certificats d'économie d'énergie, en accélérant les procédures, en prévoyant des contrôles par organismes tiers et en facilitant le cadre juridique de l'échange d'informations entre les différents services de l'Etat.

L'article 5 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 dispositions du projet de loi.

REPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la transition écologique et
solidaire

NOR : TRER1903801L

PROJET DE LOI

énergie-climat

CHAPITRE I^{ER}

OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ENERGETIQUE ET CLIMATIQUE

Article 1^{er}

L'article L. 100-4 du code de l'énergie est ainsi modifié :

1° Au 1°, les mots « de diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et » sont remplacés par les mots : « d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon » ;

2° Au 2°, les mots : « objectif intermédiaire de 20% en 2030 » sont remplacés par les mots : « objectif intermédiaire de 17% en 2030 » ;

3° Au 3°, le taux : « 30% » est remplacé par le taux : « 40% » ;

4° Au 5°, l'année : « 2025 » est remplacé par l'année : « 2035 ».

CHAPITRE II

CREATION DU HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT

Article 2

I. Le chapitre II du titre II du livre II du code de l'environnement est ainsi modifié :

Est insérée une section 1 bis ainsi rédigé :

« Haut Conseil pour le climat

« Article L 222-1 F

« I. Le Haut Conseil pour le climat, organisme indépendant, est placé auprès du Premier Ministre.

« Il est composé d'au plus 13 personnalités qualifiées choisies en raison de leur expertise scientifique, technique et économique dans le domaine des sciences du climat et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

« Les membres du Haut Conseil 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.

« Dans l'exercice de leurs missions au titre du Haut Conseil pour le Climat, les membres du Haut Conseil pour le climat ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée.

« II. Le Haut Conseil rend 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 définis en application de l'article L 222-1 A, 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, réduire l'empreinte carbone et développer l'adaptation au changement climatique, y compris leurs déclinaisons territoriales en s'appuyant sur les documents de planification territoriale. Le Haut Conseil pourra également émettre un avis sur les conséquences économique, sociale et environnementale, y compris pour la biodiversité, de ces actions.

« Ce rapport est remis au Premier Ministre et transmis au Parlement et au Conseil économique, social et environnemental.

« Les suites données par le Gouvernement à ce rapport sont présentées au Parlement et au Conseil économique, social et environnemental dans un délai de six mois à compter de sa remise.

« III. Le Haut Conseil pour le climat peut être saisi par le Gouvernement, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou à sa propre initiative, pour rendre un rapport sur toute question sectorielle, de financement ou de mise en œuvre territoriale au regard des budgets carbone et de la stratégie bas carbone.

« IV. Les modalités de fonctionnement du Haut Conseil sont précisées par décret ».

II. L'article L. 222-1D du code de l'environnement est ainsi modifié :

- Au I, les mots : « au plus tard 6 mois » sont remplacés par : « au plus tard un an » et les mots : « comité d'experts mentionné à l'article L. 145-1 du code de l'énergie » sont remplacés par : « Haut Conseil pour le climat ».

-Au III, les mots : « comité d'experts mentionné à l'article L. 145-1 du code de l'énergie » sont remplacés par : « Haut Conseil pour le climat ».

III. L'article L. 141-4 du code de l'énergie est ainsi modifié :

- Le II est abrogé
- Au III, les mots « et au comité d'experts mentionné à l'article L. 145-1 du présent code » sont supprimés.

IV. L'article L. 145-1 du code de l'énergie est abrogé.

CHAPITRE III
MESURES DE SIMPLIFICATION EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DES ENERGIES
RENOUVELABLES

Article 3

Le chapitre II du titre II du livre Ier du code de l'environnement est ainsi modifié :

1° L'article L. 122-1 est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa du II, les mots : « effectué par l'autorité environnementale » sont supprimés ;

b) Au dernier alinéa du même II, les mots : « autorité environnementale » sont remplacés par les mots : « autorité en charge de l'examen au cas par cas » et les mots : « après examen au cas par cas » sont supprimés ;

c) Le premier alinéa du IV est ainsi rédigé :

« ... – Lorsqu'un projet relève d'un examen au cas par cas, le maître d'ouvrage saisit l'autorité en charge de cet examen d'un dossier présentant le projet afin de déterminer si ce dernier doit être soumis à évaluation environnementale. Cette autorité est celle désignée à cette fin par décret en Conseil d'État. » ;

d) Après le premier alinéa du IV, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« L'autorité désignée au premier alinéa ne peut être une autorité, dont les services ou les établissements publics relevant de sa tutelle sont chargés de l'élaboration ou de la maîtrise d'ouvrage du projet concerné. » ;

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 en charge de l'examen au cas par cas ».

CHAPITRE IV
LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX CERTIFICATS D'ECONOMIES D'ENERGIE

Article 4

I. –L'article L. 222-2 du code de l'énergie est ainsi modifié :

1° Au début de la première phrase du premier alinéa sont insérés les mots : « En cas de manquement à des obligations déclaratives, » ;

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 ».

II. – Après l'article L. 222-2 du code de l'énergie est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. L. 222-2-1 – Le ministre chargé de l'énergie peut imposer à la personne sanctionnée en application de l'article L. 222-2, pour les autres actions d'économies d'énergie susceptibles d'être concernées par des manquements de même nature :

« 1° Lorsque les certificats d'économies d'énergie ont déjà été délivrés ou demandés, la réalisation d'un contrôle par un organisme tiers. Si ce contrôle met en évidence des manquements, son coût est à la charge du demandeur des certificats d'économies d'énergie. Lorsque le contrôle n'est pas réalisé dans le délai fixé, le ministre chargé de l'énergie peut prononcer les sanctions prévues à l'article L. 222-2 ;

« 2° Pour les demandes de certificats d'économies d'énergie ultérieures et pendant une période d'un an, la réalisation préalable, au frais du demandeur, d'un contrôle par un organisme tiers. »

III. – Le chapitre II du titre II du livre II du code de l'énergie est complété par un article L. 222-10 ainsi rédigé :

« Art. L. 222-10 – Les agents mentionnés à l'article L. 222-9, d'une part, et les agents de la direction générale des finances publiques, de la direction générale des douanes et droits indirects ou 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. »

L'article L. 561-31 du code monétaire et financier est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« 12° Aux agents mentionnés à l'article L. 222-9 du code de l'énergie. »

CHAPITRE V TRANSPOSITION

Article 5

I. Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance les dispositions législatives nécessaires à la transposition des directives suivantes, ainsi que les mesures d'adaptation de la législation liées à cette transposition :

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) ;

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 ;

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 ;

4° Directive sur le marché intérieur de l'électricité révisée.

II. Dans les mêmes conditions, le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnance, les dispositions législatives rendues nécessaires par l'entrée en application des règlements suivants :

- 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 ;

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

III. Pour chacune des ordonnances prévues au I et 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.