

N° 244

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 janvier 2015

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, relatif à la **transition énergétique pour la croissance verte**,*

Par M. Louis NÈGRE,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, président ; MM. Guillaume Arnell, Pierre Camani, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, M. Jean-Jacques Filleul, Mme Odette Herviaux, MM. Louis Nègre, Rémy Pointereau, Charles Revet, vice-présidents ; Mme Natacha Bouchart, MM. Jean-François Longeot, Gérard Miquel, secrétaires ; MM. François Aubey, Jérôme Bignon, Mme Annick Billon, M. Jean Bizet, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Patrick Chaize, Jacques Cornano, Michel Fontaine, Alain Fouché, Benoît Huré, Mmes Geneviève Jean, Chantal Jouanno, MM. Jean-Claude Leroy, Philippe Madrelle, Didier Mandelli, Jean-François Mayet, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolay, Hervé Poher, David Rachline, Michel Raison, Jean-Yves Roux, Mme Nelly Tocqueville, MM. Michel Vaspard, Paul Vergès.*

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2188, 2230 et T.A. 412

Sénat : 16, 236, 237, 263, 264 et 265 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	11
AVANT-PROPOS	15
EXPOSÉ GÉNÉRAL	19
I. LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, PREMIER ACTE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE	19
A. DE LA PRISE DE CONSCIENCE DES ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT DURABLE À LA TRADUCTION DANS L'ACTION PUBLIQUE	19
1. <i>L'émergence d'un concept entre philosophie et économie</i>	19
2. <i>Le cadre international et européen</i>	22
B. LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, PREMIER PAS VERS UN CHANGEMENT DE MODÈLE	24
C. UNE NÉCESSAIRE POURSUITE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE	26
II. LE PROJET DE LOI RELATIF À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE POUR LA CROISSANCE VERTE : UN GRENELLE III	31
A. LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE IMPLIQUE UNE REDÉFINITION DES OBJECTIFS DE NOTRE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE	32
B. LES TRANSPORTS, UN ENJEU AU CŒUR DE LA SORTIE D'UN MODÈLE CARBONÉ	36
C. L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE AU CŒUR D'UN CHANGEMENT DE SOCIÉTÉ	37
D. LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE PASSE PAR L'IMPLICATION DES TERRITOIRES	39
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	40
A. LE POINT DE VUE GÉNÉRAL DE LA COMMISSION SUR LE TEXTE : BILAN DE LA DISCUSSION GÉNÉRALE EN COMMISSION	40
B. PRÉSENTATION DE LA POSITION ET DES AMENDEMENTS SUR LE TITRE I^{ER}	41
C. PRÉSENTATION DE LA POSITION ET DES AMENDEMENTS SUR LE TITRE III	41
D. PRÉSENTATION DE LA POSITION ET DES AMENDEMENTS SUR LE TITRE IV	43
E. PRÉSENTATION DE LA POSITION ET DES AMENDEMENTS SUR LE TITRE V	44
F. PRÉSENTATION DE LA POSITION ET DES AMENDEMENTS SUR LE TITRE VI	44

G. PRÉSENTATION DE LA POSITION ET DES AMENDEMENTS SUR LES TITRES VII ET VIII	45
EXAMEN DES ARTICLES	47
• TITRE I^{ER} DÉFINIR LES OBJECTIFS COMMUNS POUR RÉUSSIR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE, RENFORCER L'INDÉPENDANCE ÉNERGÉTIQUE DE LA FRANCE ET LUTTER CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE	47
• <i>Articler 1^{er}</i> (articles L. 100-1, L. 100-2 et L. 100-4 du code de l'énergie, article L. 222-1 du code de l'environnement, articles 2 à 6 et 9 à 13 [abrogés] de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005, articles 18 à 21 [abrogés] et article 22 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009) Objectifs de la politique énergétique	47
• <i>Article 2</i> Intégration des objectifs de la politique énergétique par l'ensemble des politiques publiques	63
• TITRE III DÉVELOPPER LES TRANSPORTS PROPRES POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'AIR ET PROTÉGER LA SANTÉ	65
• CHAPITRE I^{ER} A Priorité aux modes de transport les moins polluants	65
• <i>Article 9 A</i> Expérimentations de logistique urbaine afin de réduire les impacts environnementaux en ville des « derniers kilomètres de livraison »	65
• <i>Article 9 B</i> Priorité au déploiement de transports en commun à faibles émissions de gaz à effet de serre	68
• CHAPITRE I^{ER} Efficacité énergétique et énergies renouvelables dans les transports	73
• <i>Article 9</i> (articles L. 224-1, L. 224-5 et L. 224-6 à L. 224-8 [nouveaux] du code de l'environnement, articles L. 318-1 et L. 318-2 [abrogé] du code de la route) Obligation renforcée pour l'État et les établissements publics d'acquérir des véhicules propres et expérimentation de véhicules innovants à délégation de conduite	73
• <i>Article 9 bis A</i> (article 220 <i>undecies</i> A [nouveau] du code général des impôts) Réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises qui mettent des vélos à disposition de leurs salariés	80
• <i>Article 9 bis</i> Stratégie nationale pour le développement des véhicules propres et le déploiement des infrastructures permettant leur alimentation en carburant	83
• <i>Article 10</i> (articles L. 111-5-2 et L. 111-5-4 du code de la construction et de l'habitation, article L. 123-1-12 du code de l'urbanisme, article 24 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965) Favoriser le déploiement des infrastructures d'avitaillement des véhicules électriques et hybrides rechargeables	89
• <i>Article 11</i> (articles L. 641-5, L. 641-6 et L. 661-1-1 [nouveau] du code de l'énergie) Développement des biocarburants avancés et surveillance de la qualité des carburants	98
• CHAPITRE II Réduction des émissions et qualité de l'air dans les transports	104
• <i>Article 12</i> Objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour le secteur de la grande distribution	104
• <i>Article 12 bis</i> Objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques pour les personnes exploitant un aéroport	108
• <i>Article additionnel après l'article 12 bis</i> (article L. 2213-1-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Possibilité pour le maire de fixer une vitesse maximale autorisée inférieure à 50 km/h pour tout ou partie des voies de l'agglomération ouvertes à la circulation publique	111

• <i>Article 13</i> (article L. 2213-4-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales, articles L. 222-6, L. 223-1, L. 223-2, section 3 du chapitre VIII du titre II du livre II [abrogé] et L. 361-2 du code de l'environnement) Création des zones à circulation restreinte et principe de la prime à la conversion des véhicules	112
• <i>Article 13 bis</i> (article L. 3261-3-1 [nouveau] du code du travail, article L. 131-4-4 [nouveau] du code de la sécurité sociale, article 81 du code général des impôts) Création d'une indemnité kilométrique pour les trajets domicile-travail effectués à vélo	120
• <i>Article 13 ter</i> (articles L. 1214-2 et L. 1214-8-2 [nouveau] du code des transports) Plans de mobilité obligatoires pour les entreprises de plus de cent salariés	125
• <i>Article 14</i> (article L. 1231-15 du code des transports, article L. 173-1 du code de la voirie routière) Encouragement au covoiturage Habilitation à procéder par voie d'ordonnances pour étendre la possibilité de recourir à des servitudes d'utilité publique pour la réalisation de réseaux de transport	131
• <i>Article 14 bis</i> (article L. 1213-3-1 du code des transports) Prise en compte dans le schéma régional de l'intermodalité des besoins de déplacement domicile-travail	137
• <i>Article 14 ter</i> (articles L. 1213-3-2-1 [nouveau] et L. 1213-3-3 du code des transports) Plans de mobilité rurale	139
• <i>Article 14 quater</i> Rapport au Parlement sur l'opportunité d'une voie réservée aux transports en commun, taxis, autopartage et covoiturage	140
• <i>Article additionnel après l'article 14 quater</i> Rapport au Parlement sur le bilan des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote par source d'émission dans le secteur des transports	143
• <i>Article 15</i> (articles L. 130-8, L. 318-3 et L. 318-4 du code de la route) Sanction pour dégradation ou retrait du filtre à particules d'un véhicule diesel	147
• <i>Article 16</i> Habilitation à transposer par voie d'ordonnance la directive 2012/33/UE sur la teneur en soufre des combustibles marins	151
• <i>Article 16 bis</i> (articles L. 142-15 et L. 631-1 à L. 631-3 du code de l'énergie) Obligation de pavillon pour assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique en produits pétroliers raffinés	157
• <i>Article 16 ter</i> (article L. 361-1 du code de l'environnement) Itinéraires inscrits au plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée pouvant utiliser la servitude de marchepied	162
• <i>Article 16 quater</i> (article L. 2131-2 du code général de la propriété des personnes publiques) Extension de l'usage des servitudes de marchepied	164
• <i>Article 16 quinquies</i> (article L. 2131-4 du code général de la propriété des personnes publiques) Fixation de la limite des emprises des servitudes de marchepied	167
• CHAPITRE III Mesures de planification relatives à la qualité de l'air	169
• <i>Article 17</i> (article L. 222-9 [nouveau] du code de l'environnement) Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques	169
• <i>Article 17 bis</i> Obligation de diagnostic thermodynamique préalable à la vente d'un véhicule de quatre ans ou plus	171
• <i>Article 18</i> (articles L. 221-2, L. 222-4, L. 222-5, L. 222-6 et L. 572-2 du code de l'environnement, articles L. 1214-7 et L. 1214-8-1 du code des transports, articles L. 123-1-9 et L. 123-12-1 du code de l'urbanisme et article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation) Simplification et renforcement des outils de planification territoriale pour la qualité de l'air	174
• <i>Article 18 bis</i> (article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime et article 4 de la loi n° 2014-110 du 6 février 2014) Renforcement de la loi du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national	179

• TITRE IV LUTTER CONTRE LES GASPILLAGES ET PROMOUVOIR L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE : DE LA CONCEPTION DES PRODUITS À LEUR RECYCLAGE	183
• <i>Article 19</i> (articles L. 110-1, L. 110-1-1 (nouveau) et L. 541-1 du code de l'environnement) Transition vers une économie circulaire et objectifs chiffrés de prévention et de valorisation des déchets	183
• <i>Article additionnel après l'article 19</i> (article L. 541-10 du code de l'environnement) Intégration d'objectifs en matière de consigne dans les cahiers des charges des éco-organismes	189
• <i>Article 19 bis A</i> (article L. 541-10-5 du code de l'environnement) Interdiction de la mise à disposition des ustensiles jetables de cuisine en matière plastique à compter du 1^{er} janvier 2020	190
• <i>Article 19 bis B</i> Objectif de découplage entre la croissance économique et la consommation de matières premières	192
• <i>Article 19 bis C</i> Rapport au Parlement sur les enjeux de l'économie circulaire au niveau local	195
• <i>Article 19 bis</i> (article L. 541-10-5 du code de l'environnement) Suppression des sacs de caisse en matière plastique à usage unique	196
• <i>Article 19 ter</i> (article 13 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014) Intégration de l'économie circulaire dans les schémas de promotion des achats publics socialement responsables	198
• <i>Article 19 quater</i> (articles L. 541-10-2, L. 541-21-3 et L. 541-21-4 [nouveaux], et article L. 541-46 du code de l'environnement, articles L. 327-2 et L. 330-2 du code de la route et article 59 <i>octies</i> [nouveau] du code des douanes) Récupération des véhicules hors d'usage, gestion des déchets d'équipements électriques et électroniques, et contrôle des transferts transfrontaliers de déchets	200
• <i>Article 19 quinquies</i> (article L. 541-32 du code de l'environnement) Responsabilité du maître d'ouvrage valorisant des déchets inertes	202
• <i>Article 19 sexies</i> Objectifs d'achat par l'État de papier recyclé ou issu de forêts gérées durablement	204
• <i>Article 19 septies</i> Harmonisation des consignes de tri sur le territoire national	205
• <i>Article additionnel après l'article 19 septies</i> (articles L. 541-4-2, L. 541-7-1 et L. 541-15 du code de l'environnement) Clarifications sur les notions de sous-produit et de caractérisation des déchets	207
• <i>Article additionnel après l'article 19 septies</i> (article L. 541-10 du code de l'environnement) Gouvernance des éco-organismes	208
• <i>Article additionnel après l'article 19 septies</i> (article L. 2333-76-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Mise en place d'une tarification incitative de deuxième niveau	209
• <i>Article 20</i> (article L. 541-1 du code de l'environnement) Respect du principe de proximité dans la prévention et la gestion des déchets	210
• <i>Article 21</i> (article L. 541-10 du code de l'environnement) Contribution complémentaire et incitations financières des éco-organismes pour les actions de prévention	212
• <i>Article 21 bis A</i> (article L. 541-10-1 du code de l'environnement) Élargissement de la REP papier	214
• <i>Article 21 bis B</i> (article L. 541-10-3 du code de l'environnement) Élargissement de la REP textile	217
• <i>Article 21 bis</i> (article L. 541-14 du code de l'environnement) Objectifs d'intégration de produits issus du réemploi, de la réutilisation et du recyclage dans la commande publique	220
• <i>Article 21 ter</i> Interdiction des sacs en plastique oxo-fragmentables	222

• Article 21 quater (article L. 541-10-9 [nouveau] du code de l'environnement)	
Obligation pour les distributeurs de matériaux de construction d'organiser la récupération des déchets de ces matériaux à compter de 2017	223
• Article 21 quinquies (article L. 541-32-1 [nouveau] du code de l'environnement)	
Interdiction d'une contrepartie financière pour l'utilisation de déchets dans des travaux d'aménagement ou de construction	225
• Article 21 sexies (article L. 541-46 du code de l'environnement) Sanctions pénales à l'encontre du dépôt sauvage de déchets issus du bâtiment et des travaux publics	226
• Article 22 (articles L. 541-21-2, L. 541-33 et L. 541-39 du code de l'environnement)	
Institution d'une obligation de tri des déchets de bois	228
• Article 22 bis A (article L. 122-1 du code de l'environnement) Schéma régional biomasse	230
• Article additionnel après l'article 22 bis A (article L. 541-11-2 [nouveau] du code de l'environnement)	
Prise en compte du bois dans le cadre du plan national déchets	234
• Article 22 bis B (articles L. 2224-5 et L. 2224-17-1 (nouveau) et L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales) Comptabilité analytique pour le service public de prévention et de gestion des déchets	235
• Article 22 bis (article L. 213-1 du code de la consommation) Inscription de l'obsolescence programmée dans le délit de tromperie	237
• Article 22 ter A (article L. 213-4-1 [nouveau] du code de la consommation)	
Définition de l'obsolescence programmée	238
• Article 22 ter (article L. 222-1 du code de l'environnement) Recensement de l'ensemble des réseaux de chaleur	240
• Article 22 quater (article L. 229-26 du code de l'environnement) Valorisation du potentiel en énergie de récupération dans les plans climat-énergie territoriaux	241
• Article 22 quinquies (articles L. 541-13 et L. 541-14 du code de l'environnement)	
Optimisation des équipements existants en matière de gestion des déchets	242
• Article 22 sexies (article L. 581-43 du code de l'environnement) Réduction du délai de mise en conformité des publicités, enseignes et préenseignes	245
• Article 22 septies A (article L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales) Incitation financière à la maîtrise de l'éclairage public par les communes	250
• Article 22 septies (article L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales)	
Incitation financière à la maîtrise de l'éclairage public par les communes	253
• Article 22 octies Rapport au Parlement sur le réemploi, le recyclage ou la valorisation des déchets enfouis dans les installations de stockage de déchets	255
• Article 22 nonies Rapport au Parlement sur les produits ne faisant pas l'objet d'un dispositif de responsabilité élargie du producteur	256
• Article 22 decies (article L. 541-15-2 [nouveau] du code de l'environnement) Lutte contre le gaspillage alimentaire	257
• TITRE V FAVORISER LES ÉNERGIES RENOUVELABLES POUR DIVERSIFIER NOS ÉNERGIES ET VALORISER LES RESSOURCES DE NOS TERRITOIRES	258
• Article 23 (articles L. 314-1, L. 314-4, L. 314-18 à L. 314-23 [nouveaux], L. 121-7, L. 314-6-1 [nouveau], L. 314-7, L. 314-7-1 [nouveau], L. 314-3 et L. 314-14 du code de l'énergie) Le complément de rémunération, nouveau dispositif de soutien aux énergies renouvelables	258
• Article 25 bis (article 88 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement) Production et vente d'électricité par les collectivités territoriales et leurs groupements	265
• Article 26 (article L. 2253-2 du code général des collectivités territoriales)	
Participation des communes et de leurs groupements au capital de sociétés de production d'énergies renouvelables	267

• Article 27 (article L. 314-24 [nouveau] du code de l'énergie) Financement participatif dans les sociétés de projet de production d'énergie renouvelable	269
• Article 27 bis A (article L. 512-6-2 [nouveau] du code de l'environnement)	
Encadrement des produits alimentant les méthaniseurs	274
• Article 27 bis (article L. 214-17 du code de l'environnement) Mise à jour des listes de classements des cours d'eau	276
• Article 28 (articles L. 521-16-1 à L. 521-16-3 [nouveaux] et L. 523-2 du code de l'énergie) Méthode des barycentres	279
• Article 28 bis (article L. 523-2 du code de l'énergie) Modification de la répartition de la redevance hydraulique entre les communes et les communautés de communes ou d'agglomération	287
• Article 29 (articles L. 521-18 à L. 521-20 et L. 524-1 [nouveaux] du code de l'énergie) Sociétés d'économie mixte hydroélectriques	289
• Article 30 (article L. 2224-32 du code général des collectivités territoriales)	
Habilitation à prendre par ordonnances diverses mesures techniques	293
• Article 30 bis (article L. 164-1-1 [nouveau] du code minier) Assurance obligatoire pour l'exploitation de sites géothermiques de minime importance	297
• Article 30 quater Rapport au Parlement sur l'élaboration d'un plan de développement du stockage des énergies renouvelables par hydrogène décarboné	299
• TITRE VI RENFORCER LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE ET L'INFORMATION DES CITOYENS	301
• Article 31 (articles L. 125-17 et L. 125-20, L. 125-16-1 et L. 125-25-1 [nouveaux] et L. 592-31 du code de l'environnement) Information et transparence en matière nucléaire	301
• Article 31 bis A (article L. 593-6-1 [nouveau] du code de l'environnement)	
Encadrement de certaines activités particulières pouvant être confiées en sous-traitance	304
• Article 31 bis B (article L. 4625-1 du code du travail) Médecin référent unique pour les salariés d'une activité de sous-traitance dans l'industrie nucléaire	305
• Article 34 Habilitation à transposer par ordonnance la directive 2011/70 Euratom du Conseil du 19 juillet 2011	306
• Article 34 bis (articles L. 597-2, L. 597-5, L. 597-24, L. 597-25, L. 597-27 à L. 597-29, L. 597-32, L. 597-34 et L. 597-45 du code de l'environnement) Incorporation dans le droit national des prescriptions conventionnelles relatives à la responsabilité nucléaire civile	309
• Article 34 ter (article 8 de l'ordonnance n° 2012-6 du 5 janvier 2012) Coordination avec l'article 34 bis	312
• TITRE VII SIMPLIFIER ET CLARIFIER LES PROCÉDURES POUR GAGNER EN EFFICACITÉ ET EN COMPÉTITIVITÉ	313
• Article 35 (articles L. 121-9 du code de l'environnement et L. 323-3 du code de l'énergie) Procédure de concertation du public avec garant pour la construction de réseaux électriques et gaziers	313
• Article 36 (article L. 121-4 du code de l'énergie) Extension du champ de compétence des gestionnaires de réseaux électriques au domaine public maritime	316
• Article 37 (articles L. 146-4 et L. 146-6 du code de l'urbanisme) Extension des dérogations à la loi Littoral pour permettre l'atterrage de lignes électriques dans la bande littorale et les espaces remarquables	317
• Article additionnel après l'article 37 (article L. 433-2 du code de l'urbanisme)	
Permis de construire précaire pour les installations d'énergies renouvelables	324
• Article 38 (articles L. 111-86, L. 111-89, L. 111-95 [abrogé], L. 321-5 et L. 322-12 du code de l'énergie) Clarification de diverses dispositions du code de l'énergie	325

• Article 38 bis A (article L. 146-4-1 [nouveau] du code de l'urbanisme)	
Implantations d'éoliennes terrestres sur le territoire des communes littorales	329
• Article additionnel après l'article 38 bis A (article L. 553-2 du code de l'environnement) Implantations d'éoliennes terrestres à proximité d'installations critiques	332
• Article additionnel après l'article 38 bis A (article L. 553-3-1 [nouveau] du code de l'environnement) Indemnisation des propriétaires riverains d'une éolienne terrestre	333
• Article additionnel après l'article 38 bis A (articles L. 314-1, L. 314-9 et L. 314-10 du code de l'énergie) Zones de développement de l'éolien	334
• Article 38 bis (article L. 514-6 du code de l'environnement) Inopposabilité des règles d'urbanisme postérieures à l'autorisation d'une installation classée	340
• Article 38 ter A (article L. 228-4 du code de l'environnement) Performance environnementale de la commande publique	342
• Article 38 ter (ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 et ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014) Généralisation des expérimentations d'autorisation unique à l'ensemble du territoire national	345
• TITRE VIII DONNER AUX CITOYENS, AUX ENTREPRISES, AUX TERRITOIRES ET À L'ÉTAT LE POUVOIR D'AGIR ENSEMBLE	347
• CHAPITRE I ^{ER} Outils de la gouvernance nationale de la transition énergétique : programmation, recherche et formation	347
• Article 48 (articles L. 222-1-A à L. 222-1-E du code de l'environnement) Budgets carbone et stratégie bas-carbone	347
• Article 49 (articles L. 141-1 à L. 141-10 et L. 141-11 à L. 141-12 [nouveaux], L. 142-32 et L. 335-2 du code de l'énergie) Programmation pluriannuelle de l'énergie et programmation des capacités énergétiques	352
• Article 49 bis (article L. 145-1 [nouveau] du code de l'énergie) Création d'un comité d'experts pour la transition énergétique	362
• Article 52 Adaptation des politiques de l'emploi aux effets de la transition écologique et énergétique	364
• Article 54 bis (articles L. 592-41 à L. 592-44 [nouveaux] du code de l'environnement) Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	366
• Chapitre III La transition énergétique dans les territoires	368
• Article 56 (articles L. 2224-34, L. 2224-31, L. 3232-2, L. 3641-1, L. 5217-2 et L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales, articles L. 111-1-1, L. 122-16, L. 123-1-9, L. 300-6 et L. 300-6-1 du code de l'urbanisme, articles L. 222-1, L. 222-2 et L. 229-26 du code de l'environnement, article 7 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011) Le plan climat air énergie territorial	368
• Article 56 bis A (article L. 211-3-1 [nouveau] du code de l'énergie) Concours des agences régionales de l'environnement	379
• Article additionnel après l'article 56 bis A (article L. 211-5-1 [nouveau] du code de l'énergie) Agences locales de l'énergie et du climat	380
• Article 56 bis (article L. 123-1-3 du code de l'urbanisme) Prise en compte des réseaux d'énergie dans les orientations générales fixées par les projets d'aménagement et de développement durables (PADD)	382
• Article 57 (article L. 2224-38 [nouveau] du code des collectivités territoriales) Réseaux publics de chaleur et de froid	384
• Article additionnel après l'article 57 (article L. 222-1 du code de l'environnement) Recensement de l'ensemble des réseaux de chaleur par les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie	388
• Article additionnel après l'article 57 (art. L. 222-3-1 [nouveau] du code de l'environnement) Schéma régional biomasse	388

• <i>Article additionnel après l'article 57</i> (article L. 2224-39 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Pôle territorial énergétique	389
• <i>Article 58</i> Expérimentation de services de flexibilité locaux	390
• <i>Article 59</i> Habilitation relative au déploiement expérimental de réseaux électriques intelligents et de dispositifs de gestion optimisée de l'énergie	393
• <i>Article 63</i> (articles L. 4433-7 et L. 4433-8 du code général des collectivités territoriales) Intégration du SRCAE dans le schéma d'aménagement régional	395
• <i>Article 63 bis A</i> (article L. 541-10 du code de l'environnement) Possibilité pour les cahiers des charges des éco-organismes de prévoir la mutualisation de la gestion des déchets dans les outre-mer	398
• <i>Article 63 bis B</i> Sensibilisation des importateurs grossistes et concessionnaires à la gestion des véhicules usagés dans les départements et régions d'outre-mer	400
• <i>Article 63 bis C</i> Facilitation de l'utilisation des matières premières recyclées issues de déchets dans les départements et régions d'outre-mer	401
• <i>Article 63 bis</i> (article L. 4433-24-4 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Plan régional d'actions sur l'économie circulaire	402
• <i>Article 63 ter</i> (article L. 4433-4-11 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Octroi d'une compétence au président du conseil régional de Martinique en matière de mise en cohérence des textes régionaux de programmation sur l'environnement et l'énergie	403
TRAVAUX EN COMMISSION	405
I. AUDITION DE M. JEAN-PAUL DELEVOYE, PRÉSIDENT, ET DE M. JEAN JOUZEL ET MME LAURENCE HÉZARD, RAPPORTEUR DE L'AVIS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL, ET ENVIRONNEMENTAL	405
II. AUDITION DE MME SÉGOLÈNE ROYAL, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE	422
III. TABLE RONDE DE THINK TANKS	436
IV. TABLE RONDE SUR LES EFFETS DES MOTORISATIONS DIESEL SUR LA SANTÉ ET L'ENVIRONNEMENT	473
V. EXAMEN DU RAPPORT ET DU TEXTE	499
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	613
I. AUDITIONS DU RAPPORTEUR	613
II. AUDITIONS DE LA COMMISSION	619
III. DÉPLACEMENT « HORS LES MURS » À BORDEAUX	620
ANNEXE - LES UNITÉS DE MESURE DE LA PUISSANCE ÉLECTRIQUE	623

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

La commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire s'est réunie les **mardi 20 et mercredi 21 janvier 2015** pour examiner le rapport pour avis de Louis Nègre sur le projet de loi n° 16 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

83 articles du projet de loi lui ont été délégués au fond par la commission des affaires économiques. Elle s'est également saisie pour avis de 22 articles, sur lesquels le rapporteur a fait le choix, de manière concertée avec le rapporteur de la commission des affaires économiques, Ladislas Poniatowski, de ne pas proposer de modification, sauf en ce qui concerne le titre Ier.

Au total, **la commission du développement durable a retenu 190 amendements** sur les 444 qu'elle a examinés.

Dans un premier temps, **la commission a considéré que ce projet de loi s'inscrit dans le droit fil du Grenelle de l'environnement** initié par Jean-Louis Borloo, tant par la méthode de concertation que par la priorité donnée au pragmatisme, ou encore par la globalité du projet qui vise un changement de modèle, allant de l'économie à nos comportements, nos façons de nous déplacer ou encore de consommer. Il constitue à ce titre une forme de « **Grenelle III** ».

La commission a également souligné que **ce texte était attendu, non seulement par l'ensemble des acteurs économiques concernés** – au premier rang desquels les filières industrielles vertes – mais aussi par les élus, par les collectivités, et également par les Français, comme l'a montré un récent sondage faisant apparaître que **74 % des Français se sentent personnellement concernés par la transition énergétique**.

Dans un état d'esprit clairement constructif et avec la volonté de surmonter les positionnements idéologiques, les priorités de la commission ont été de chercher à **faciliter l'action des acteurs économiques et locaux** afin qu'ils puissent contribuer au développement économique et à la croissance verte sans entraves inutiles, de rendre le cadre normatif de la transition aussi simple et lisible que possible et enfin de rendre les dispositions de ce texte opérationnelles et accessibles à tous ceux qui veulent s'engager en faveur de la transition.

Au titre I^{er}, trois ajouts principaux ont été proposés aux objectifs de la transition :

- l'accentuation du cadre européen dans lequel s'inscrivent les objectifs ;
- l'inscription d'un lien plus étroit entre compétitivité de l'économie et transition énergétique ;
- l'ajout de la notion de polluants atmosphériques en plus de celle de gaz à effet de serre.

Sur le titre III relatif aux transports et à la qualité de l'air, la commission du développement durable a adopté les modifications suivantes :

- inclusion d'un volet développement des transports dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ;
- possibilité pour les maires à étendre les limitations de vitesse inférieures à 50 km/h sur l'ensemble des voies de la commune ;
- établissement de schémas de développement des aires de covoiturage ;
- réflexion sur l'opportunité d'utiliser les bandes d'arrêt d'urgence pour les transports collectifs aux heures de pointe ;
- réalisation d'un bilan des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote en fonction de leur source d'émission, y compris au titre de l'abrasion ;
- définition d'un régime juridique pour les servitudes en tréfonds, dans le but de faciliter certaines opérations liées notamment au Grand Paris ;
- assouplissement de l'obligation prévue pour les entreprises de la distribution et pour les aéroports d'élaborer un programme d'action pour réduire les émissions de GES et de polluants atmosphériques ;
- retour à un caractère incitatif, et non obligatoire, des plans de mobilité devant être établis par les entreprises, sauf dans les zones couvertes par un plan de protection de l'atmosphère, sur décision du préfet, pour les entreprises de plus de 250 salariés ;
- renforcement du contrôle technique en matière de véhicules d'occasion ;
- garantie du transport des personnes au sein des zones à circulation restreinte dont la création n'est plus limitée dans le temps ;
- précision de la définition du covoiturage ;
- stabilisation du régime juridique de la mise en conformité des enseignes lumineuses ;

- suppression des articles modulant la dotation de solidarité rurale au profit des communes faisant des efforts d'économie d'énergie.

Sur le **titre IV relatif à la lutte contre les gaspillages et à l'économie circulaire**, la commission du développement durable a adopté les modifications suivantes :

- introduction d'une hiérarchie dans l'utilisation des ressources, similaire à la hiérarchie existant en matière de traitement des déchets ;

- insertion d'un objectif de réduction de 50 % des quantités de produits manufacturés non recyclables mis sur le marché ;

- remplacement de la définition imparfaite de l'obsolescence programmée introduite par l'Assemblée nationale par celle établie par l'Ademe ;

- inclusion dans les cahiers des charges des éco-organismes de l'expérimentation de mécanismes de consignes ;

- suppression de l'affichage obligatoire de la durée de vie des produits d'un certain prix mais possibilité d'une expérimentation volontaire ;

- généralisation du tri à la source des biodéchets ;

- suppression de l'interdiction de la vaisselle jetable et remplacement par un tri à la source du gisement à partir de 2018 ;

- maintien de la suppression des sacs plastiques de caisse en 2016 et report à 2018 de celle des sacs d'emballage de produits frais, afin de laisser le temps à une filière industrielle alternative de se constituer ;

- renforcement des sanctions et du cadre juridique pour les décharges illégales de déchets du bâtiment ;

- suppression de la nouvelle contribution financière pour permettre aux filières REP de faire de la prévention en aval ;

- extension de la filière de recyclage papier à la presse, à l'exclusion de la presse d'information générale et politique ;

- objectifs d'achat de papiers recyclés ou issus de forêts gérées durablement par les collectivités territoriales à horizon 2017 et 2020 ;

- exclusion de la maroquinerie de la filière de recyclage textile ;

- suppression des dispositions redondantes avec le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, en cours de discussion parlementaire.

Concernant les **articles sur les énergies renouvelables dont la commission était saisie au fond**, elle a pour l'essentiel souhaité :

- modifier la définition des territoires à énergie positive ;
- ajuster les intrants autorisés pour la méthanisation ;
- maintenir la compétence communale pour les réseaux de chaleur.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte, qui a été transmis au Sénat le 14 octobre 2014, après avoir été adopté à l'Assemblée nationale après engagement de la **procédure accélérée**, n'est pas un texte comme les autres. Il prend sa source dans une prise de conscience essentielle : **la grande menace de ce XXI^{ème} siècle est celle du changement climatique.**

Cette menace nous presse et nous met devant nos responsabilités. « *Il n'y a pas de plan B parce qu'il n'y a pas de planète B* » disait récemment le secrétaire général des Nations Unies Ban Ki Moon. En un mot, ce projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte **nous parle de notre avenir, de l'avenir de notre pays, de l'avenir de nos enfants, de l'avenir de notre planète.**

C'est **sans arrière-pensée partisane et dans un esprit constructif**, que votre rapporteur a souhaité l'appréhender. Cet état d'esprit avait déjà présidé aux travaux du texte fondateur qu'était le Grenelle de l'environnement, sur lequel votre rapporteur avait déjà travaillé pour la commission de l'économie. Chacun avait su, alors, rejoindre cette unanimité, qui témoignait de la prise de conscience de ce **moment particulier : une profonde mutation de notre modèle de développement et de société devait être rendue possible.** Rares sont les occasions d'agir et de provoquer une rupture. Il nous est possible aujourd'hui de poursuivre le chantier engagé en 2010.

La Conférence sur le climat qui se déroulera en décembre 2015 à Paris nous impose, en outre, d'être exemplaires et au rendez-vous des moyens, si nous voulons être crédibles et facilitateurs de cet accord mondial.

Le présent projet de loi, pourrait être intitulé « **Grenelle III** ». En effet, en matière de transition écologique, le chemin est long et le travail de conviction lent. Il faut du temps pour passer des paroles aux actes. Et le changement de modèle doit être accompagné et amplifié sur des années. **Le pragmatisme doit l'emporter sur les idéologies**, qui desservent l'écologie comme l'économie. Le chemin, encore une fois, est celui d'un équilibre, d'un juste dosage.

Trois éléments doivent être pris en compte avant d'examiner ce projet de loi dans ses détails.

Le premier est la méthode d'élaboration de ce texte. Ce projet de loi a été conçu dans un esprit « Grenellien ». **Le dialogue** a été au cœur de l'élaboration de ce texte, comme votre rapporteur a pu s'en rendre compte tout au long de son travail. Le **Débat national sur la transition énergétique** puis les travaux du **Conseil national de la transition écologique** et ceux des **Conférences environnementales** ont permis de tenir compte des positions de chacun des principaux acteurs.

Votre rapporteur a souhaité s'inscrire lui aussi dans cette optique, de la manière la plus objective qui soit. Il a conduit **plus de 55 heures d'auditions, rencontré plus de 180 personnes**, qui pratiquement toutes lui ont fait part de leur satisfaction générale sur cette orientation législative.

Un déplacement, sur le terrain, à Bordeaux avec la commission des affaires économiques et en présence du président du Sénat Gérard Larcher, a permis de conforter et de compléter certains des constats effectués au cours de ces travaux préparatoires.

La **deuxième remarque** est que **ce texte est un texte attendu**. Il est attendu, tant par les différents acteurs concernés, les filières industrielles vertes, les acteurs économiques, les collectivités et leurs élus, mais il est aussi attendu par les Français. Selon un récent sondage, **74 % des Français se sentent personnellement concernés par la transition énergétique**.

Enfin, **ce texte, dépasse, comme le faisait le Grenelle, le simple cadre des textes énergétiques traditionnels**. Au-delà d'un rééquilibrage de notre mix énergétique, il met en œuvre un **changement de modèle complet**, qui va de l'économie à nos comportements, à nos façons de nous déplacer et de consommer. C'est **un projet global**. Comme l'est le concept de développement durable.

Le projet de loi comprend **8 titres et 175 articles** après son passage à l'Assemblée nationale, alors que le projet initial ne comportait que 64 articles.

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a **délégué à votre commission du développement durable l'examen au fond de 83 articles**, sur lesquels votre commission a proposé un nombre important de modifications. Ces articles comprennent notamment la totalité des titres III et IV, respectivement relatifs à la mobilité durable et à l'économie circulaire. Votre commission s'est en outre saisie pour avis de 22 articles.

Trois priorités ont animé votre rapporteur :

- **rationaliser le texte, le rendre plus lisible**, dans une optique de simplification du droit et des procédures, tout en prenant en compte la dimension européenne de ces enjeux et les engagements de notre pays au niveau supranational ;

- **faciliter l'action des acteurs économiques et locaux** afin qu'ils puissent contribuer au développement économique et à la croissance verte sans entraves inutiles ;

- adopter, pour chaque point du texte, **une attitude pragmatique et constructive**, en essayant de retenir, chaque fois que cela était possible, les remarques concrètes des acteurs de terrain, afin de mettre véritablement en œuvre la transition.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, PREMIER ACTE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

A. DE LA PRISE DE CONSCIENCE DES ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT DURABLE À LA TRADUCTION DANS L'ACTION PUBLIQUE

1. L'émergence d'un concept entre philosophie et économie

Malgré la persistance de désaccords sur les modalités de protection de l'environnement, **un consensus a été progressivement bâti sur l'importance du développement durable et les préoccupations environnementales**. Ces enjeux se sont diffusés dans le débat public au cours de la seconde moitié du XXe siècle, avec plusieurs étapes décisives comme la parution du **rapport Brundtland en 1987**, ou le **sommet de Rio de 1992**.

Le développement durable suppose une **conciliation entre la croissance de l'activité économique et le maintien du niveau de bien-être pour les différentes générations**. Cette notion est définie par le rapport Brundtland comme « *le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* ». La finalité du développement durable consiste à trouver un **équilibre cohérent et viable à long terme entre les aspects économiques, sociaux et écologiques des activités humaines** : ces trois « piliers » devant être pris en compte par les collectivités, comme par les entreprises et les individus. Il s'agit d'un triptyque où l'économie (produire davantage, au service du plus grand nombre) s'allie au social (répartir mieux et lutter contre la pauvreté) dans le respect de l'environnement (préserver la nature).

Dates-clef du développement durable

1951 : l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), créée à l'initiative de l'Unesco, publie un rapport sur l'état de l'environnement dans le monde, précurseur dans sa recherche de conciliation entre économie et écologie.

1972 : publication par le Club de Rome du rapport *The limits to growth* (« Halte à la croissance » en français) qui identifie des risques majeurs en cas de non-ajustement de la croissance économique, en comparant l'évolution de la population mondiale et l'exploitation des ressources naturelles.

1972 : conférence des Nations unies sur l'environnement à Stockholm, qualifié rétrospectivement de premier « Sommet de la terre » réunie sur les thèmes de l'écodéveloppement et de l'écologie et qui amène à la création du Programme des Nations Unies sur l'environnement (PNUE).

1985 : Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, complétée par le protocole de Montréal (1987), posant le principe de responsabilité commune mais différenciée entre pays développés et pays en développement.

1987 : publication du rapport de la commission mondiale sur l'environnement et le développement, dit « rapport Brundtland » qui consacre pour la première fois la notion de développement durable.

1990 : publication du premier rapport du Groupe d'Expert Intergouvernemental sur l'évolution du Climat (GIEC) qui alerte la communauté internationale sur les risques de réchauffement climatique dû à la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

1992 : deuxième « Sommet de la Terre » à Rio de Janeiro, qui consacre le terme de développement durable, et ajoute trois « piliers » à la définition du rapport Brundtland : progrès économique ; justice sociale ; préservation de l'environnement. Adoption de la Déclaration de Rio et de l'Agenda 21, sous-titré « Stratégie mondiale pour le développement durable ». Les principes de précaution, de responsabilité, de solidarité et de pollueur-payeur sont intégrés. La Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CNUCC) est adoptée.

1997 : troisième conférence des Nations unies sur le changement climatique, à Kyoto, qui permet l'adoption du Protocole du même nom sur la réduction des gaz à effet de serre, entré en vigueur en 2005.

2002 : sommet de Johannesburg, permettant de réunir chefs d'États et de gouvernements, représentants d'ONG, et dirigeants des grandes entreprises cotées, et à l'issue duquel est ratifié un traité visant à la conservation des ressources naturelles et de la biodiversité.

2006 : publication du rapport sur l'effet du changement climatique et du réchauffement global sur la planète, dit « Rapport Stern ». Il propose une évaluation économique des coûts de l'inaction face au changement climatique et préconise un investissement rapide dans la préservation du climat.

2007 : Al Gore et les experts du GIEC reçoivent le prix Nobel de la paix pour leur contribution à l'établissement et la diffusion des connaissances relatives aux changements climatiques.

2009 : conférence des parties de Copenhague (COP 15), qui ne permet pas d'aboutir à un accord entre États sur le texte devant succéder au Protocole de Kyoto à partir de 2012.

2012 : conférence des Nations unies sur le développement durable « Rio+20 », qui s'achève sur un relatif échec révélant la division de la communauté internationale sur l'économie verte et sur le cadre institutionnel du développement durable. La définition d'Objectifs du développement durable (ODD) est toutefois lancée.

2015 : conférence des parties de Paris (COP 21), qui doit permettre, après plusieurs sommets non concluants, de trouver un accord pour un nouveau texte contraignant sur la lutte contre le réchauffement climatique et les émissions de gaz à effet de serre.

Face aux conséquences environnementales de notre modèle de croissance, une **alternative radicale a été proposée : la décroissance**. Il s'agit du « *programme bioéconomique minimal destiné à faire durer le plus longtemps possible le stock d'énergie et de matière disponible pour l'humanité* », selon la

définition de son premier théoricien, Nicholas Georgescu-Roegen. Pour résoudre l'incompatibilité supposée absolue entre croissance et environnement, les tenants de la décroissance préconisent une économie sobre, voire frugale. **Ce concept apparaît toutefois peu opérationnel et incompatible avec le financement des activités existantes de la collectivité et des innovations futures.**

La remise en cause de la prééminence du PIB pour mesurer l'activité et le développement constitue cependant un progrès significatif, avec le développement d'instruments nouveaux comme l'indice de développement humain (IDH) suite aux travaux d'Amartya Sen, ou l'introduction de critères supplémentaires tel que recommandé par le rapport de 2009 de la Commission Sen-Stiglitz-Fitoussi sur la mesure de la performance économique et du progrès social.

À la différence de la décroissance, **la notion de croissance verte permet, à la fois, de rappeler la possibilité de concilier croissance et préoccupations écologiques, et de souligner les opportunités économiques offertes par le développement d'activités favorables à la préservation de l'environnement.** C'est une croissance plus qualitative. Elle constitue un vaste processus de réallocation intersectorielle et internationale de l'activité et de l'emploi sous l'effet de la correction du signal-prix. Il s'agit en effet de favoriser le développement de nouveaux produits et de nouveaux procédés de production en lieu et place de produits et de procédés dont l'impact environnemental est nuisible. La contribution de la croissance verte à la compétitivité de l'économie française pourra être positive pour de multiples raisons : réduction de la facture énergétique ; développement de modes de production sobres en matières premières dont les coûts augmentent ; création de filières de pointe sur le marché mondial des éco-industries.

Le développement durable est **inséparable d'une réflexion éthique.** La juste place de l'homme dans la nature est un sujet d'étude ancien pour la pensée humaine. De nombreux philosophes se sont succédé pour proposer une coexistence harmonieuse et une responsabilité de l'homme à l'égard de son environnement, concomitamment à l'augmentation de ses capacités de transformation sur la nature. En inscrivant l'action humaine dans le temps long, le développement durable ajoute à la protection de la nature un devoir à l'égard des générations futures, afin de garantir la qualité de leurs conditions d'existence. Comme l'a souligné Hans Jonas dans *Le principe responsabilité : une éthique pour la civilisation technologique*, l'éthique de l'homme moderne consiste désormais dans la maîtrise de l'excès de ses moyens d'action.

La montée en puissance du développement durable dans le débat public résulte également de **l'intégration croissante de l'environnement dans l'économie.** Sa prise en compte par la science économique est ancienne dès lors que **la notion de rareté y est décisive pour quantifier la valeur et modéliser les décisions des agents économiques.** Le courant physiocrate au

XVIII^{ème} siècle soulignait déjà le rôle essentiel de la terre pour l'activité économique, tout en considérant la nature comme facteur limitatif de la croissance.

Au début du XX^{ème} siècle, l'économie de l'environnement a développé le concept de rareté pour les ressources naturelles, en examinant la capacité du prix de marché à assurer une bonne allocation des ressources, tout en maintenant l'idée d'une substituabilité entre capital naturel et capital physique (Hotelling, 1931).

L'économie a ensuite progressé en analysant les effets préjudiciables pour la collectivité, ou « **externalités négatives** », **engendrés par une dégradation de l'environnement au cours de la production**. Des solutions de politique économique ont été proposées afin de mieux intégrer l'ensemble des coûts sociaux et privés dans les coûts de production (**Pigou, 1920**). Cette imperfection de marché suppose une intervention publique pour ajuster le signal-prix afin qu'il reflète la rareté véritable des ressources naturelles et favorise une allocation optimale des ressources. La correction de cette défaillance de marché peut reposer sur des instruments fiscaux, ou sur le marché lui-même s'il est complété pour intégrer l'ensemble des coûts, notamment par l'introduction de permis à polluer (Coase, 1960 ; Dales, 1968).

L'économie a enfin contribué à l'identification de l'échelle la plus pertinente pour gérer en commun les différentes composantes de l'environnement. **La notion de bien public** distingue certains biens, à la fois non-exclusifs et non-rivaux, en préconisant leur prise en charge par la collectivité afin d'en assurer une utilisation adaptée (Samuelson, 1954). **Le climat, la biodiversité ou encore la qualité de l'air appartiennent aux biens publics mondiaux.**

2. Le cadre international et européen

Au niveau international, le principal cadre juridiquement contraignant reste aujourd'hui le Protocole de Kyoto, entré en vigueur en 2005. Il engage les 172 États qui l'ont ratifié dans un calendrier de réduction des émissions de gaz à effet de serre en assignant aux 38 pays industrialisés des engagements chiffrés pour une réduction globale de 5,2 % des émissions moyennes de CO₂ sur la période 2008-2012 par rapport au niveau de 1990.

Depuis 2009, les discussions internationales menées dans le cadre des Conférences des parties (COP) à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques sont centrées sur la négociation d'un nouvel accord pour succéder au Protocole de Kyoto, ainsi que sur le financement des dispositifs de solidarité et d'entraide entre pays.

La Conférence de Paris de décembre 2015 (COP 21) est la prochaine échéance majeure et doit permettre d'aboutir à un accord sur le prochain cadre obligatoire.

On recense également **plus de 300 traités multilatéraux ciblant des enjeux environnementaux plus précis** comme le Traité de Moscou de 1963 sur l'interdiction des essais nucléaires dans l'air, l'eau et l'espace, la Convention de Washington de 1973 sur le commerce des espèces sauvages et menacées ou encore la Convention de New York de 1977 sur l'interdiction de l'utilisation des techniques de modification de l'environnement à des fins hostiles ou militaires.

Au niveau européen, de nombreux textes volontaristes ont été adoptés dans le cadre des politiques de l'environnement et de l'énergie. Le Protocole de Kyoto a été respecté par les 15 membres parties prenantes dans leur ensemble (8 % par rapport au niveau de GES de 1990). **La réduction des émissions repose notamment sur le marché de quotas ETS mis en place en 2005.** Avec l'adoption du **paquet climat-énergie de 2008**, l'Union européenne est allée plus loin que le Protocole de Kyoto en fixant des **objectifs ambitieux d'ici à 2020 : -20 % pour les émissions de GES, +20 % d'efficacité énergétique et 20 % d'énergies renouvelables dans le mix énergétique.** Le paquet climat énergie de 2014 fixe de nouveaux objectifs pour 2030 : **-40 % pour les émissions de GES par rapport à 1990, +27 % d'efficacité énergétique et 27 % d'énergies renouvelables dans le mix énergétique.**

Le **renforcement des différents volets de la politique de l'énergie** a par ailleurs été annoncé comme **une priorité par la nouvelle Commission Juncker de 2014.** De **nombreuses réglementations plus ciblées** ont également été adoptées : SEVESO¹ sur les installations dangereuses ; REACH² sur les substances chimiques ; NEC³ sur les émissions de polluants atmosphériques ; directives sur le bruit, les déchets, la qualité des eaux, ou encore la protection des espèces menacées.

¹ Directive 96/82/CE, dite directive Seveso : directive européenne qui impose aux États membres de l'Union européenne d'identifier les sites industriels présentant des risques d'accidents majeurs.

² Règlement n°1907/2006 entré en vigueur en 2007 pour sécuriser la fabrication et l'utilisation des substances chimiques dans l'industrie européenne.

³ Directive NEC (National Emission Ceilings) 2001/81/EC qui régit les émissions des sources fixes (installations de combustion, incinérateurs de déchets municipaux, dispositifs de transport et stockage des produits pétroliers, etc), les émissions de sources mobiles et la qualité des carburants.

B. LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, PREMIER PAS VERS UN CHANGEMENT DE MODÈLE

Le Grenelle de l'environnement a marqué en France un **tournant inédit**, tant dans **l'approche du développement durable en tant que politique**, que dans **la méthode, innovante et participative**, appliquée pour sa mise en œuvre. Ce qu'on regroupe aujourd'hui sous le vocable de « Grenelle de l'environnement », c'est à la fois un ensemble de textes et une méthode, dont l'origine figure dans le « pacte écologique » que Nicolas Hulot avait soumis à la signature des candidats à l'élection présidentielle de 2007.

La prise de conscience de l'ampleur de la mutation écologique à effectuer et du changement de modèle que nous devons mettre en œuvre ont trouvé leur concrétisation politique dans ce **moment « grenellien »**, qui selon les mots du ministre de l'écologie Jean-Louis Borloo, nous imposait « *de façon collective, une remise en cause conceptuelle de nos modes de production et de consommation, ainsi que de nos modes de gouvernance* ». Une **triple conviction** résumait selon lui cette **nouvelle forme de « démocratie écologique »** : une méthode, un diagnostic et un nouveau chemin de compétitivité.

Six groupes de travail thématiques, chacun composé de membres de cinq collèges, représentant l'État, les collectivités locales, les organisations non gouvernementales, le patronat et les syndicats, élaborèrent des propositions. Puis, après le temps d'une large consultation du public via des forums, des réunions en région et une négociation nationale, vint celui du Parlement, avec l'examen et l'adoption des deux projets de loi dits « Grenelle I » et « Grenelle II » : la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, première du genre, texte fondateur fixant des objectifs ambitieux ayant vocation à constituer un cadre d'action pour les pouvoirs publics ; et la loi n° 2010-788 portant engagement national pour l'environnement.

Ces deux textes, **l'un programmatique, l'autre de mise en œuvre, portaient déjà, pour la première fois, le caractère englobant exigé par l'urgence de la mutation écologique en cours**. Tous les pans y sont abordés, en cohérence les uns avec les autres : l'amélioration énergétique des bâtiments, la politique des transports, l'urbanisme, la réduction des émissions de gaz à effet de serre par le secteur de l'énergie, la préservation de la biodiversité, l'eau, l'agriculture, la maîtrise des risques, le traitement des déchets et la santé, la recherche ou encore la gouvernance écologique.

Premier jalon donc de cette approche globale mais aussi **premier pas vers une réflexion plus large autour du concept de démocratie écologique**, qui s'est notamment poursuivie en France autour des travaux de Dominique Bourg et Kerry Whiteside qui ont publié en 2010 *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique : comment en effet mieux prendre en*

compte les enjeux environnementaux tant au niveau des citoyens que des politiques publiques ?

Les mesures fortes du Grenelle, comme la création d'une trame verte et bleue pour préserver la biodiversité, l'instauration de premiers objectifs en matière d'énergies renouvelables ou de nouvelles normes d'isolation dans le secteur du bâtiment, ont coïncidé avec une forte appropriation citoyenne des enjeux écologiques, puisque **70 % des Français à l'époque accueillaient ces mesures de manière très positive.**

La méthode du Grenelle

« *La méthode, vrai succès du Grenelle* ». Le rapport sénatorial de 2013 sur l'application des lois Grenelle¹ soulignait ainsi la **contribution essentielle et durable du Grenelle de l'environnement à la rénovation des procédures de consultation et d'élaboration des normes.** Le Grenelle a été lancé à l'été 2007. Cette grande concertation s'est distinguée par sa méthode et sa « **gouvernance à cinq** ». Le Grenelle a en effet été conduit par cinq collèges représentant les différentes parties prenantes, pour associer tout le corps social : représentants de l'administration, élus locaux, syndicats de salariés, organisations d'employeurs, associations de protection de l'environnement. Six groupes de travail thématiques ont été créés pour mener un travail de diagnostic, avec une composition à part égale entre les cinq collèges. Les propositions de ces groupes ont été remises en septembre 2007. Une grande phase de consultations a suivi, avec des réunions en région, des forums internet, une consultation des formations politiques et des débats au Parlement. Les cinq collèges se sont ensuite réunis en octobre 2007 autour de plusieurs tables rondes, pour finalement proposer **265 engagements**. Début 2008, **trente-quatre comités opérationnels** ont travaillé sur les mesures concrètes permettant de mettre en œuvre ces engagements.

Le Grenelle de l'environnement a été **retranscrit par le Parlement dans deux textes** :

- la **loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (loi Grenelle I)** qui fixe les objectifs de la politique environnementale sans mesures d'application directe. Adoptée à une quasi-unanimité à l'Assemblée nationale et au Sénat, cette loi procède essentiellement à une ratification des engagements issus du Grenelle.

- la **loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi Grenelle II)** qui prévoit les mesures d'application pour atteindre les objectifs de la loi Grenelle I. Le Parlement a considérablement enrichi le projet. Le texte adopté comprend 257 articles répartis en six titres.

Le projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte a suivi une méthode proche de celle du Grenelle, en pérennisant la logique de participation mise en place, bien que la consultation ait été moins large qu'en 2010. La **Conférence environnementale de septembre 2012** a permis d'élaborer une feuille de route pour le futur texte sur la transition énergétique.

¹Rapport d'information de Laurence ROSSIGNOL et Louis NÈGRE fait au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur l'application des lois Grenelle I et Grenelle II, 23 janvier 2013.

Elle a été suivie par un **Débat national sur la transition énergétique mené entre novembre 2012 et juillet 2013**. Cette phase a reproduit une organisation en collèges avec une large consultation du public : 1 000 débats territoriaux rassemblant 170 000 participants, une journée citoyenne dans les régions, des journées de l'énergie, et un site internet dédié. La synthèse de ces travaux a été remise au Président de la République lors de la Conférence environnementale de septembre 2013. **Le Conseil national de la transition énergétique, remplaçant depuis 2012 le Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement¹**, a mené des travaux préparatoires sur le futur texte à partir de décembre 2013 au sein d'une commission spécialisée. À l'issue de ces travaux, et après consultation de plusieurs instances dont le Conseil économique, social et environnemental, le projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte a été présenté en Conseil des ministres le 30 juillet 2014. L'Assemblée nationale a eu un temps relativement limité pour l'examiner, avec une commission spéciale constituée le 9 septembre et un vote solennel en séance publique le 14 octobre 2014. Au Sénat, l'examen du texte par les commissions concernées a été précédé d'un nombre particulièrement important d'auditions, afin d'enrichir les débats parlementaires.

C. UNE NÉCESSAIRE POURSUITE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Malgré l'avancée indéniable qu'il a constituée, le Grenelle de l'environnement n'en a pas moins connu **quelques limites**, liées en grande partie au caractère intrinsèquement « graduel » et au long cours de la mutation écologique à l'œuvre.

La **fixation d'objectifs trop ambitieux**, ou encore **non assortis de sanctions effectives** fut dans un second temps reprochée aux deux lois Grenelle, dont **l'application n'a pas été à la hauteur de l'ambition initiale** dans bien des cas. Votre rapporteur, qui fut déjà rapporteur du Grenelle II, peut témoigner de cette limite, même s'il estime que cela faisait partie d'une démarche d'ensemble qui se devait d'être exigeante. Le récent rapport d'information que votre rapporteur a publié avec Laurence Rossignol sur la mise en œuvre du Grenelle II, et notamment de son volet relatif à la gouvernance, montre quelles furent les limites, voire les reculs, par rapport aux souhaits initiaux du législateur. Ce fut le cas sur ce volet pour la mise en œuvre de deux mesures phares : la **représentativité des associations environnementales** et la **responsabilité sociétale des entreprises (RSE)**.

Le **manque de pragmatisme** fut également évoqué, notamment au regard des difficultés de financement qui se posèrent au moment de la mise en œuvre des deux textes législatifs. Sur ce point, votre rapporteur estime qu'il convient d'être aujourd'hui particulièrement vigilant : le souffle, aussi

¹Le CNDDGE est une instance créée par la loi Grenelle I pour assurer le suivi de son application, réuni tous les deux mois et reprenant l'organisation en cinq collèges. La création du CNTE a permis d'ajouter un collège de parlementaires.

puissant soit-il, ne peut que retomber si les moyens ne sont pas à la hauteur de l'enthousiasme suscité et de l'ambition affichée.

Enfin, **certains sujets, et en particulier celui du nucléaire, furent volontairement écartés du Grenelle.**

Piège de déclarations trop ambitieuses et peu normatives, financement manquant, sujets oubliés (votre rapporteur souligne ainsi que ni la biodiversité, ni la recherche, ni l'agriculture ne sont abordés dans le présent projet de loi), autant d'écueils qui **expliquent la nécessité de sans cesse poursuivre l'élan initial et de « continuer le Grenelle ».**

Au-delà de ces limites, dont il convient aujourd'hui de tirer des leçons pour poursuivre ce chantier, il importe également d'être attentif aux **exemples étrangers de transition énergétique**, qui s'avèrent très instructifs.

La transition énergétique en Allemagne

La **politique de transition énergétique allemande**, également appelée « *Energiewende* » (tournant énergétique), a été lancée en 2001, pour être véritablement mise en œuvre à partir de 2010. Par une loi du 29 octobre 2010, l'Allemagne a fixé des objectifs particulièrement volontaristes en matière de transition, alors que les ressources fossiles dominaient nettement la production d'électricité (42% provenant de la houille et du lignite en 2010). Cette loi a été révisée en août 2014 pour maîtriser les coûts de soutien à la transition et le prix final de l'électricité. L'autre orientation majeure de cette transition a été la décision de 2011 de supprimer intégralement la part du nucléaire (23% de la production d'électricité en 2010) d'ici 2022, suite à l'accident survenu à la centrale nucléaire japonaise de Fukushima Daiichi. **C'est la conjonction d'un abandon rapide du nucléaire avec le maintien d'objectifs particulièrement ambitieux de transition qui constitue le tournant énergétique allemand.**

	2013	2020 (objectif)	2030 (objectif)	2050 (objectif)
Émissions de GES (base 1990)	-23%	-40%	-55%	-80%
Consommation d'énergie primaire (base 2008)	-2,6%	-20%	-50% en 2050	
Consommation finale d'électricité (base 2008)	-2%	-10%	-25% en 2050	
ENR dans la consommation énergétique finale	12,3%	18%	30%	60%
Intensité énergétique du PIB	-1,1% par an de 2008 à 2012	-2,1% par an de 2012 à 2050		

Sources : Ministère fédéral de l'économie et de l'énergie ; RWE

Le bilan allemand est particulièrement positif en matière d'énergies renouvelables, leur part dans la consommation d'électricité représentant déjà 25%. La création en 2000 de la garantie d'un tarif de rachat pour 20 ans pour les producteurs d'électricité renouvelable, l'obligation pour les bâtiments neufs et les bâtiments publics d'utiliser partiellement une source de chaleur renouvelable, ou encore des mécanismes incitatifs de développement du biogaz ont favorisé le développement des ENR. Le financement apporté par la banque d'État KfW au niveau local soutient également les investissements à un coût très attractif. Par ailleurs, **la sortie du nucléaire apparaît comme un fait acquis,** et accepté pour les acteurs socio-économiques. Huit tranches nucléaires sur dix-sept ont déjà été arrêtées.

Les autres résultats de cette politique énergétique sont plus contrastés. Le volume des émissions de gaz à effet de serre a progressé depuis 2010, principalement en raison d'un **recours persistant aux sources thermiques d'énergie,** favorisé par une baisse des prix du charbon. Cette situation pourrait se maintenir dès lors que le développement des ENR ne permettra probablement pas de compenser l'arrêt de l'ensemble des centrales nucléaires d'ici 2022. À moyen terme, la transition allemande semble donc confrontée à l'impossibilité de sortir simultanément du nucléaire et du charbon. Le recours élevé au gaz peut apparaître comme une source de fragilité pour la sécurité énergétique du pays suite aux tensions géopolitiques entre l'Europe et la Russie en 2014. Le développement accéléré des ENR (principalement éolien et solaire) pose par ailleurs **des problèmes d'intermittence,** qui nécessitent le maintien d'un parc important de centrales thermiques pour ajuster offre et demande. Des solutions innovantes de stockage comme l'air comprimé, la méthanisation, et surtout l'hydrogène, pourraient résoudre ces difficultés.

La comparaison des coûts et des bénéfices de la transition énergétique allemande reste difficile à établir. S'agissant des coûts, La KfW a estimé en 2011 **les investissements nécessaires** d'ici 2020 entre 352 à 416 milliards d'euros, dont 145 milliards d'euros pour le développement des ENR électriques et de 130 à 170 milliards pour l'amélioration de l'efficacité énergétique. **Les prix de l'électricité** en Allemagne sont également ceux qui ont le plus augmenté en Europe, la répartition des coûts de la transition ayant été défavorable aux ménages et aux PME qui ne bénéficient pas des dispositifs ciblant les grandes entreprises électro-intensives. En 2013, le prix de l'électricité était de 285 euros par mégawatt heure, soit près de deux fois le prix moyen français. S'agissant des bénéfices, la transition énergétique doit soutenir le développement en Allemagne de **filières industrielles innovantes** (production d'énergie, efficacité énergétique, stockage). Le secteur des ENR est également **créateur d'emplois** : il représentait 400 000 emplois en 2011, et devrait atteindre 600 000 emplois directs en 2020 selon le Gouvernement fédéral.

Cette politique énergétique nationale a affecté le marché européen de l'électricité. Le développement en Allemagne d'ENR rémunérées via des tarifs d'achat amène à une baisse du prix moyen du mégawatt heure sur le marché européen tout en entraînant des variations importantes en raison du caractère intermittent de ces sources d'énergie.

Cette évolution fragilise la rentabilité de certaines centrales de semi-base ou de pointe fonctionnant au charbon ou au gaz, et favorise un sous-investissement dans ces installations pourtant nécessaires. Face à ce risque systémique, il apparaît nécessaire de **privilegier une coordination européenne des transitions énergétiques**, plutôt que des politiques nationales isolées susceptible d'engendrer des externalités importantes pour les États voisins. À cet égard, la transition allemande n'aurait sans doute pas été possible si ses principaux partenaires avaient mené des politiques similaires¹. Un développement des interconnexions entre pays européens, et la mise en place d'un marché européen de capacités permettraient de mieux gérer l'interdépendance énergétique.

La montée en puissance progressive des ENR associée à une décision d'abandon rapide du nucléaire apparaît encore comme « un gigantesque pari »². Si les enjeux sont communs avec les autres grands pays européens, l'expérience allemande se singularise par son rythme et son ampleur. Le succès du tournant énergétique dépendra en partie des capacités d'innovation et de recherche, mais cette politique **pourrait réduire significativement la dépendance énergétique de l'Allemagne et la doter de filières de pointe à l'échelle mondiale**. Cette expérience témoigne des opportunités industrielles et technologiques offertes par une transition ambitieuse. L'inscription de la transition énergétique dans un véritable projet de société, non seulement environnemental mais également économique et social, a permis d'améliorer son acceptabilité, ses ambitions et sa cohérence. Les difficultés et risques de la politique allemande suggèrent toutefois de **chercher un équilibre fondé sur la complémentarité des énergies plutôt que sur leur opposition**, et de **mener la transition énergétique sur la durée**.

Poursuivre le chantier du Grenelle est donc aujourd'hui une nécessité comme le confirme d'ailleurs la **forte attente des citoyens et de l'ensemble des acteurs concernés**, et comme a pu s'en rendre compte votre rapporteur tout au long de ses auditions. Un sondage récent montre par exemple que **74 % des Français se sentent aujourd'hui « concernés » par la transition écologique**.

Ce projet de loi relatif à la transition énergétique, qui intervient cinq ans après la première loi du Grenelle de l'environnement, permet de continuer ces travaux. Mais le processus au long cours que constitue la transition écologique plaide pour une constante vigilance et une remise à plat régulière de tous ces enjeux.

C'est ce qu'a montré notamment **la table ronde des think-tanks organisée par la commission du développement durable**. Des pans entiers, aujourd'hui nouveaux ou peu explorés, comme par exemple la notion d'empreinte écologique, ou encore la spécificité de l'hydrogène, sont encore

¹Audition publique organisée par l'OPECST le 25 septembre 2014 sur le thème « le tournant énergétique allemand : quels enseignements pour la transition énergétique française ? ».

²Rapport d'information de MM. Marcel DENEUX, Louis NÈGRE et Mme Esther SITTLER fait au nom de la commission du développement durable sur un déplacement en Allemagne en juillet 2013 sur la transition énergétique allemande, 18 décembre 2013.

ignorés dans ce texte. Il ne fait aucun doute que le législateur sera bientôt amené à s'y pencher.

Table ronde de *think tanks* sur la transition énergétique

Dans le cadre de ses travaux sur le projet de loi, la commission du développement durable a invité plusieurs *think tanks* à une table ronde le 17 décembre 2014 afin d'enrichir les débats sur ce texte. La Fabrique écologique, la fondation Nicolas Hulot, The Shift Project et Terra Nova ont participé à ces échanges.

La Fabrique écologique a souligné l'importance des territoires dans la transition énergétique, sujet sur lequel le groupe a publié une note en mai 2014 pour promouvoir un nouveau modèle de décentralisation énergétique. La coordination entre le projet de loi sur la transition énergétique, le projet de loi portant nouvelle organisation du territoire de la République et la loi relative à la délimitation des régions gagnerait ainsi à être renforcée. En matière de gouvernance, il serait souhaitable de privilégier le dialogue entre les régions et l'Etat, et d'éviter une stratégie exclusivement descendante déterminée par voie réglementaire comme la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). À l'échelon des régions, l'avenir serait au schéma unique, afin de simplifier la planification au niveau local.

Le groupe a soutenu l'intégration de « l'échelle territoriale pertinente » dans la définition de l'économie circulaire, et la possibilité pour les pouvoirs adjudicateurs de privilégier les entreprises de ce secteur dans les marchés publics. Pour l'éolien, la Fabrique écologique a proposé de faire passer les installations du régime de l'autorisation à celui de l'enregistrement. Ses représentants ont enfin évoqué la baisse des prix du pétrole, qui peut freiner une stratégie de transition fondée sur les prix et les incitations économiques.

La fondation Nicolas Hulot a mis en avant plusieurs grands enjeux de la transition énergétique. En matière de fiscalité, il lui semble souhaitable de fixer dans la loi un cadre pour l'évolution de la part carbone de la taxe intérieure de la consommation sur les produits énergétiques (TICPE), compte tenu des variations récentes du prix du pétrole. Pour les transports, il serait utile de renforcer l'obligation pour les collectivités territoriales de s'équiper en véhicules propres par une sanction financière. Le développement des plans de mobilité pour les entreprises de plus de cent salariés est également un progrès significatif. La fondation a publié une note sur le lien entre mobilité et précarité, soulignant la nécessité d'agir à la fois sur l'offre (proposer des alternatives à la voiture individuelle en territoire peu dense), et sur la demande (accompagner les ménages dans l'accès à la mobilité).

Concernant les véhicules diesel, plusieurs points ont été évoqués : l'opportunité d'accorder la prime à la conversion sous condition de ressources, compte tenu de la part importante de personnes modestes parmi les détenteurs de véhicules anciens ; les progrès des véhicules récents en matière d'émissions par rapport au parc ancien ; et l'écart constaté entre les émissions réelles des véhicules et celles mesurées lors des tests d'homologation.

The Shift Project a centré son propos sur une approche quantitative de la transition énergétique, et sur la question de la compatibilité entre objectifs environnementaux et objectifs économiques. L'énergie étant une capacité à modifier l'espace, il reste nécessaire de disposer de beaucoup d'énergie si l'on souhaite réaliser un nombre élevé de transformations. L'énergie est un élément indispensable aux activités humaines, et la puissance économique reste liée à la quantité d'énergie consommée. Toutefois, la baisse structurelle de la croissance est une caractéristique essentielle du paysage dans lequel s'insère le projet de loi.

The Shift Project a souligné l'importance de décarboner l'économie, par une meilleure efficacité énergétique et par l'évolution du mix énergétique. La modification de la part du nucléaire n'apparaît toutefois pas comme une priorité dans le contexte actuel. En matière de logement, The Shift Project a proposé de développer un « passeport énergétique » permettant d'accompagner les logements dans la durée. En matière de transports, il serait souhaitable d'agir sur les flux domicile-travail, qui représentent un tiers des déplacements, en développant les réseaux de bus express autour des villes. Le développement du parc de véhicules consommant deux litres aux cent kilomètres nécessitera également des incitations publiques.

Terra Nova a mis en avant les enjeux d'investissement liés à cette transition. La fondation a publié plusieurs notes qui soulignent la dimension européenne des questions énergétiques : les marchés de l'électricité, la politique gazière, le marché du carbone, la transition en Allemagne... Terra Nova a mentionné le lien historique entre énergie et croissance, et la difficulté à découpler activité économique et consommation d'énergie. La réduction de la consommation énergétique finale de 50 % d'ici 2050 apparaît donc comme l'objectif le plus ambitieux de la loi. L'énergie doit être un élément central de la relance des économies européennes par l'investissement. Ces investissements dans le secteur de l'énergie devront être soutenus par des décisions publiques car ils ne seront pas réalisés spontanément par les marchés, dont les signaux-prix sont incomplets et souvent perturbés à court terme. La complexité des décisions est accentuée par la multiplicité des objectifs, et la difficulté à les concilier : assurer l'indépendance énergétique du pays, préserver l'environnement, garantir l'efficacité économique de la production d'énergie, soutenir l'activité...

En matière d'investissements, les besoins sont particulièrement importants dans les secteurs de l'efficacité énergétique et des transports en commun. Pour le bâtiment, deux approches sont à privilégier : la rénovation des logements du parc social public et privé d'une part, et la rénovation du patrimoine public d'autre part, sur lequel The Shift Project et la fondation Nicolas Hulot ont élaboré un projet spécifique. Terra Nova a conclu son propos en soulignant le rôle clef de l'investissement local pour la transition énergétique, à concilier avec la réduction des dotations.

II. LE PROJET DE LOI RELATIF À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE POUR LA CROISSANCE VERTE : UN GRENELLE III

La construction du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte s'est faite en **plusieurs étapes** :

En novembre 2012, le ministère de l'écologie a lancé un « **débat national sur la transition énergétique** » permettant une contribution citoyenne en ligne. Ce débat était piloté par le Conseil national du débat, un comité de pilotage composé de six personnalités (Anne Lauvergeon, Laurence Tubiana, Jean Jouzel, George Mercaudal, Michel Rollier et Bruno Rebelle), un secrétariat général et des groupes de travail.

Des **débats citoyens** ont été organisés partout en France à l'initiative des collectivités territoriales, suivies par des conférences régionales entre février et mai 2013. Un document de synthèse des débats territoriaux a été remis au Gouvernement par l'Association des régions de France le 8 juillet 2013.

Une **commission spécialisée du Conseil national de la transition énergétique (CNTE)** a organisé à partir de décembre 2013 les travaux préparatoires à la rédaction du projet de loi.

Le 18 juin 2014, la ministre de l'écologie a présenté le projet de loi au Conseil des ministres.

Le CNTE et le CESE ont rendu leur avis sur ce texte respectivement les 3 et 10 juillet 2014, puis le texte a été présenté en Conseil des ministres et déposé au Parlement le 30 juillet.

Le projet de loi a été transmis au Sénat le 14 octobre 2014, après avoir été adopté à l'Assemblée nationale (314 pour l'adoption ; 219 contre ; 32 abstentions) après engagement de la procédure accélérée.

Il comportait **initialement 64 articles**, répartis en **8 titres** :

- **Titre I^{er}** : Définir les **objectifs communs pour réussir la transition énergétique**, renforcer l'indépendance énergétique de la France et lutter contre le réchauffement climatique (modifié en commission en « changement climatique ») ;

- **Titre II** : **Mieux rénover les bâtiments** pour économiser l'énergie, faire baisser les factures et créer des emplois ;

- **Titre III** : **Développer les transports propres** pour améliorer la qualité de l'air et protéger la santé ;

- **Titre IV** : **Lutter contre les gaspillages et promouvoir l'économie circulaire** : de la conception des produits à leur recyclage ;

- **Titre V** : **Favoriser les énergies renouvelables** pour diversifier nos énergies et valoriser les ressources de nos territoires ;

- **Titre VI** : **Renforcer la sûreté nucléaire** et l'information des citoyens ;

- **Titre VII** : **Simplifier et clarifier les procédures** pour gagner en efficacité et en compétitivité ;

- **Titre VIII** : **Donner aux citoyens, aux collectivités et à l'État le pouvoir d'agir ensemble.**

A. LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE IMPLIQUE UNE REDÉFINITION DES OBJECTIFS DE NOTRE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE

Le projet de loi s'attache avant toute chose à **redéfinir les objectifs de la politique énergétique française** en fixant des « objectifs communs pour réussir la transition énergétique, renforcer l'indépendance énergétique de la France et lutter contre le réchauffement climatique ». Il fait entrer dans ces objectifs pour la première fois le terme de « **croissance verte** » et crée le

concept de « **territoire à énergie positive** », dont la définition n'est pas juridiquement très précise.

Les nouveaux objectifs prévus consistent en :

- une baisse de la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025 ;

- une réduction de 40 % de nos émissions de gaz à effet de serre en 2030 et une division de ces dernières par quatre en 2050 ;

- une réduction de moitié de la consommation d'énergie à l'horizon 2050 par rapport à 2012 et un rythme annuel de baisse de l'intensité énergétique porté à 2,5 % d'ici 2030 ;

- une part de production d'énergie renouvelable portée à 32 % de la consommation énergétique finale en 2030.

Ces objectifs s'inscrivent dans un **contexte d'urgence à agir, encore mis en avant par le cinquième rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)**, publié en octobre 2014. Ce dernier montre que l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre entre 2000 et 2010, de 2,2 %, a été plus de cinq fois plus importante qu'au cours des trente dernières années.

Le rapport estime que pour maintenir la hausse des températures en-deçà du seuil de 2° C et éviter des dérèglements irréversibles, la principale urgence consiste en une **réorientation des modes de production d'énergie, afin de diminuer les émissions de gaz à effet de serre**. D'après le GIEC, il est nécessaire d'accorder une plus grande place aux énergies renouvelables, et donc de redéfinir les mix énergétiques qui aujourd'hui ne leur font pas une place suffisamment importante.

Au-delà donc de la question de la part du nucléaire dans le mix électrique, qui a concentré l'essentiel des débats lors de l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale, **le véritable levier permettant la réussite de la transition énergétique et, plus largement, de la transition écologique, consiste en une réduction de notre dépendance aux énergies fossiles, qui constituent encore 80 % de notre mix énergétique global**. Le contexte de **chute spectaculaire du prix du pétrole**, dont le baril a perdu 60 % de sa valeur en six mois et est tombé sous la barre des cinquante dollars le 5 janvier 2015, doit encore renforcer le volontarisme politique en la matière.

Le **titre V du projet de loi**, consacré au développement des énergies renouvelables, vise ainsi la **préparation de cet « après-pétrole »** à travers plusieurs mesures : la création d'un **nouveau système de soutien aux énergies renouvelables**, le **complément de rémunération**, conforme aux nouvelles orientations de la Commission européenne ; la possibilité pour les **communes et leurs intercommunalités de participer au capital d'une société de production d'énergies renouvelables** ; ainsi que l'encouragement

à l'investissement participatif dans les sociétés de projets pour les énergies renouvelables, comme cela existe déjà en Allemagne.

Dix idées reçues sur les énergies renouvelables (EnR)

1. Les EnR sont chères à produire

Comme les autres sources d'énergie, les EnR nécessitent des **coûts d'investissement importants** pour la réalisation des infrastructures (barrages, éoliennes, panneaux photovoltaïque). Les installations hydroélectriques sont aisément amorties sur le long terme. La **réduction des coûts de fabrication des éoliennes et des panneaux photovoltaïques** permet progressivement d'améliorer leur rentabilité. **Cette évolution ne permet pas encore à ces deux sources d'énergie d'être aussi compétitives que le nucléaire, mais les investissements nécessaires pour prolonger les centrales nucléaires conduisent à un rapprochement des coûts.** En 2013, la Cour des comptes a évalué le meilleur coût de production disponible (en euros par Mégawatt heure) pour les différentes sources : 54 € pour le nucléaire, 70 € pour le thermique, 43 € pour l'hydraulique, 62 € pour l'éolien terrestre, 56 € pour la biomasse, 114 € pour le photovoltaïque.

2. Les EnR ne sont pas prêts technologiquement

Le recours à des sources renouvelables d'énergie est en réalité très ancien (vent, bois, cours d'eau), et **les dépenses de recherche et développement augmentent rapidement.** Le ministère du développement durable évalue qu'entre 2002 et 2012, la dépense publique de R&D pour l'énergie verte a été multipliée par quatre, passant de 106 à 424 millions d'euros, soit une hausse annuelle moyenne de 14,8 %. Les dépenses de R&D des entreprises pour l'environnement en 2012 sont estimées à 2,7 milliards d'euros. Le rapprochement des coûts de production des EnR avec les autres sources d'énergie indique par ailleurs que les technologies associées sont de plus en plus performantes.

3. Les EnR augmentent la facture d'électricité

Malgré le développement des EnR, **la part de l'énergie dans la consommation des ménages reste stable depuis 20 ans, à environ 8 % de leurs dépenses¹.** Un développement accru des EnR pourrait effectivement amener à une augmentation progressive des prix de l'énergie, pour tenir compte du nécessaire soutien temporaire au développement des EnR. Mais l'amélioration de l'efficacité énergétique vise précisément à réduire les besoins en énergie (agir sur la demande), ce qui contribuera à stabiliser la part de l'énergie dans les dépenses. En France, le soutien aux EnR passe essentiellement par la contribution au service public de l'énergie (CSPE) qui représente 7 % de la facture moyenne d'électricité des ménages. Le projet de loi réforme la CSPE pour maîtriser les charges associées.

¹ INSEE, « Les dépenses d'énergie des ménages depuis 20 ans : une part en moyenne stable dans le budget, des inégalités accrues », 2010

4. Les EnR freinent la croissance économique

Un développement précoce et volontariste des EnR donnera à la France des **avantages compétitifs sur les nouveaux marchés mondiaux en la dotant de filières nationales de pointe**. En réduisant l'exposition des entreprises aux variations des prix du pétrole, du gaz et du charbon, la transition énergétique permettra également d'améliorer la compétitivité-énergie de l'économie française. À long terme, le développement des EnR permet enfin **d'améliorer l'efficacité de l'économie en réduisant les externalités négatives** engendrées par les activités affectant l'environnement, coûteuses au niveau macroéconomique.

5. Les EnR pénalisent l'emploi

Le secteur des **énergies renouvelables** représente **90 000 emplois en 2012**, et le secteur de **l'efficacité énergétique 220 000**, soit déjà un total de **310 000 emplois directs**¹. En Allemagne, où le développement des EnR est plus rapide qu'en France, le gouvernement fédéral évalue en 2011 à 400 000 le nombre d'emplois liés aux filières renouvelables, et estime à 600 000 le nombre d'emplois directs en 2020, sans compter les emplois indirects et induits. Les destructions d'emplois que peut entraîner la transition sont liées au développement de nouvelles filières, qui implique nécessairement un déplacement des facteurs capital et travail des secteurs défavorables à l'environnement vers les activités nouvelles.

6. Les EnR ne sont pas propres

Certaines installations nécessitent des ressources rares : dysprosium et néodyme pour les éoliennes, gallium et sélénium pour les panneaux photovoltaïque. Ces ressources sont toutefois utilisées en faible quantité. Les installations peuvent porter atteinte à la biodiversité et aux paysages, mais les outils de planification et les pouvoirs d'autorisation des autorités locales en matière de permis de construire et d'installations classées doivent permettre de maîtriser et d'organiser le développement des infrastructures. L'intermittence de certaines EnR (éolien et photovoltaïque) nécessite le maintien de centrales thermiques, mais essentiellement pour des raisons d'appoint entre offre et demande. Les recherches sur les méthodes de stockage doivent permettre de résoudre ces difficultés.

7. Les EnR ne pourront jamais couvrir l'ensemble des besoins énergétiques

L'article 1^{er} du projet de loi ne vise pas un mix énergétique dominé par les EnR mais un équilibre à la fois ambitieux et réaliste, avec l'objectif de porter la part des EnR dans la consommation finale brute d'énergie à 23 % en 2020 et à 32 % en 2030, tout en maîtrisant la part du nucléaire dans la production d'électricité. L'objectif d'efficacité énergétique et les mesures relatives à la performance énergétique doivent également permettre de maîtriser l'évolution des besoins énergétiques, objectif intrinsèque au développement durable.

¹ ADEME, « Stratégie et Études » n°34, 2013

8. Les EnR sont intermittentes et favorisent les coupures de courant

Toutes les EnR ne sont pas intermittentes : l'énergie hydroélectrique, les biocarburants de nouvelle génération ou encore la méthanisation sont des sources d'énergie facilement mobilisables. D'autres EnR sont fondamentalement intermittentes : l'énergie éolienne et l'énergie solaire. **Un mix énergétique optimal doit pouvoir mobiliser les deux types d'ENR pour combiner leurs avantages tout en neutralisant au mieux leurs inconvénients respectifs.** Il doit également permettre de réduire ce risque d'intermittence, en conservant des capacités continues comme le nucléaire, ou d'appoint comme le thermique. Le choix de mener une transition énergétique plus progressive en France qu'en Allemagne prévient les risques pour la sécurité de l'approvisionnement.

9. Les EnR ne sont pas stockables

La problématique du stockage n'est pas spécifique aux sources renouvelables d'énergie. L'intermittence intrinsèque à certaines EnR pourrait toutefois être surmontée par des solutions de stockage en cours de développement, comme le **stockage par batterie, ou le stockage par air comprimé.** Le **stockage sous forme gazeuse** est une perspective plus lointaine mais particulièrement prometteuse (hydrogène par électrolyse de l'eau ou méthane par combinaison de l'hydrogène avec du dioxyde de carbone).

10. Les EnR ne sont pas si nécessaires

Les baisses ponctuelles du prix des combustibles fossiles (pétrole, charbon, houille, lignite) sont souvent évoquées pour contester l'opportunité de développer les EnR. Les ressources fossiles sont en réalité exposées à des variations importantes de prix. Cette variabilité affecte d'autant plus l'activité économique que ces ressources sont importantes dans le mix énergétique. **Le signal envoyé par le prix de ces combustibles ne reflète pas non plus l'ensemble de leur coût social, et n'informe pas complètement sur leur disponibilité réelle. Par ailleurs, l'exploitation de ces ressources a des impacts importants sur l'environnement dans les territoires concernés.** Enfin, le développement des EnR s'inscrit dans une logique plus globale de développement durable qui ne doit pas se résumer à un calcul économique de court ou moyen terme.

B. LES TRANSPORTS, UN ENJEU AU CŒUR DE LA SORTIE D'UN MODÈLE CARBONÉ

Le **titre III du projet de loi** concerne les transports et, d'une manière plus large, la **mobilité durable**, qui constitue un des enjeux centraux du texte, comme c'était déjà le cas pour le Grenelle de l'environnement.

L'enjeu de la transition écologique réside en effet dans cette question : **comment réduire notre dépendance aux énergies fossiles pour aller vers une économie « décarbonée »** et mettre la trajectoire en carbone de notre pays sur le chemin des objectifs que nous nous sommes fixés au niveau européen et au niveau international dans le cadre de la lutte contre le changement climatique ?

L'urgence à agir concerne ainsi en premier lieu le **secteur des transports, qui est le secteur le plus émetteur de gaz à effet de serre.**

Votre rapporteur souhaite également insister, au sein de ce titre, sur le **volet « qualité de l'air »**, notamment eu égard aux éléments fournis par la table ronde relative à l'impact des motorisations diesel sur la santé, organisée à son initiative par la commission. **La nocivité des particules fines, et notamment de certaines particules ultrafines**, dangereuses tant pour le système respiratoire que pour le système cardio-vasculaire et récemment classées par l'Organisation mondiale de la santé comme « cancérogènes certains », mais aussi des oxydes d'azote, de même que la fiabilité incertaine des cycles d'homologation des véhicules quant à leurs niveaux d'émissions de polluants atmosphériques, plaident pour une remise à plat de l'ensemble des informations dont disposent les pouvoirs publics afin de pouvoir agir rapidement. Il y a là un véritable enjeu de santé publique.

Dans cette optique, votre rapporteur a retenu pour ses travaux plusieurs orientations :

- **l'importance du développement des véhicules les moins émetteurs, véhicules dits « propres »**, définis comme en se fondant sur le critère le plus pertinent qui est celui du niveau d'émissions de polluants atmosphériques de ces véhicules ;

- **l'importance du développement des mobilités douces**, comme le vélo, dont les premiers retours d'expérimentations sont très positifs, ainsi que du report modal ;

- **l'importance de l'implication et de l'exemplarité de tous les acteurs** - l'État, les collectivités, les établissements publics mais aussi les entreprises - pour favoriser les véhicules les moins émetteurs ;

- **l'importance de la prise en compte de la qualité de l'air et de la préservation de la santé publique**, notamment dans les grandes agglomérations.

C. L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE AU CŒUR D'UN CHANGEMENT DE SOCIÉTÉ

Le titre IV du projet de loi vise à lutter contre les gaspillages et promouvoir l'économie circulaire, de la conception des produits à leur recyclage. Il s'agit d'une grande première, avec la **consécration en droit français de l'économie circulaire comme objectif de la transition.**

L'économie circulaire est un concept récent, qui peut se définir schématiquement par l'ambition de **sortir du modèle actuel de consommation linéaire : produire, consommer, jeter.** L'économie circulaire

est présentée comme une réponse à l'enjeu de préservation des ressources naturelles et des matières premières. La politique de prévention et de gestion des déchets constitue à ce titre un pilier essentiel de l'économie circulaire, en favorisant le réemploi, la réutilisation et le recyclage des produits, les matières premières recyclées obtenues permettant d'alimenter une nouvelle boucle de production. Plus qu'un changement de modèle économique, l'économie circulaire représente **un changement radical de paradigme dans le fonctionnement même de notre société.**

Cette notion, à l'indéniable dimension positive et fédérative, ne peut s'envisager que dans **son ancrage territorial.** Pour fonctionner, l'économie circulaire suppose des boucles locales d'éco-conception, de production, de collecte et de traitement des déchets, et de réutilisation des matières premières recyclées. Elle est à ce titre source d'emplois locaux non délocalisables.

Pour encourager le passage à cette économie circulaire, le projet de loi, dans sa rédaction initiale, ne comportait que quatre articles. Ces articles étaient issus d'une large concertation avec les parties prenantes, notamment dans le cadre du Conseil national des déchets.

Le titre IV a connu inflation considérable lors de son examen à l'Assemblée nationale. **De quatre articles, il est passé à trente-trois articles,** pour l'essentiel centrés sur la politique de prévention et de gestion des déchets, signe, s'il en était besoin, du caractère central de cette politique dans le changement de modèle espéré.

Les mesures aujourd'hui présentes dans le titre IV sont de nature très variée. Le titre comprend :

- **l'affirmation de grands principes** : est désormais prévue dans le code de l'environnement une **définition de l'économie circulaire.** Le principe de **proximité** et celui d'**autosuffisance** dans la prévention et la gestion des déchets sont inscrits comme des objectifs. Le texte prévoit également un objectif de **découplage de la croissance économique et de la consommation de matières premières.** Ce découplage est la condition *sine qua non* d'une poursuite de la croissance, étant donnée la finitude des ressources de la planète. Enfin, le titre comprend une nouvelle **définition de l'obsolescence programmée,** en vue d'améliorer la durabilité des produits ;

- **la définition des objectifs chiffrés, à horizon 2020 et 2025, de la politique des déchets en France** : ces objectifs sont dans la ligne du paquet déchets en cours de discussion au niveau européen. Ils comprennent à la fois des objectifs en matière de prévention, de valorisation, notamment des biodéchets ou des déchets d'activités économiques, et d'élimination, avec une cible de réduction de l'enfouissement ;

- **plusieurs mesures symboliques d'interdiction de certains déchets néfastes pour l'environnement** : le texte prévoit l'interdiction des sacs plastiques à compter de 2016, à l'exception des sacs compostables en

compostage domestique faits de matières biosourcées, l'interdiction totale des sacs oxo-fragmentables, et l'interdiction des ustensiles de vaisselle jetable ;

- **l'extension des objectifs de recyclage à de nouveaux gisements de déchets** : le périmètre des filières de responsabilité élargie des producteurs en matière de papier et de textile est étendu. La récupération et le traitement des véhicules usagés sont encouragés et encadrés juridiquement. Le tri à la source est prévu pour les déchets de bois ;

- **plusieurs mesures concernant les déchets du bâtiment et des travaux publics** : le titre IV comprend plusieurs articles renforçant les sanctions en matière de décharges illicites de déchets du BTP. Est par ailleurs créée une obligation de reprise des déchets pour les distributeurs de matériaux de construction à destination des professionnels ;

- **enfin, des articles concernant l'exemplarité de l'Etat et de la commande publique** : des schéma d'achats publics socialement et environnementalement responsables sont prévus. Une obligation d'achat de papiers recyclés ou issus de forêts gérées durablement est instituée pour l'Etat à horizon 2017 et 2020. L'Etat, ses établissements publics, ainsi que les collectivités territoriales devront en outre mettre en place une politique de lutte contre le gaspillage alimentaire à compter de septembre 2016.

Face à ce corpus hétéroclite de mesures visant à encourager la transition vers l'économie circulaire, **votre rapporteur a eu pour principale préoccupation de garantir le réalisme et l'applicabilité des objectifs et des dispositions inscrits dans le texte.**

D. LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE PASSE PAR L'IMPLICATION DES TERRITOIRES

Il ressort du présent texte, et en particulier de son titre VIII visant à donner aux citoyens, aux entreprises, aux territoires et à l'Etat le pouvoir d'agir ensemble, que **la transition écologique ne pourra se faire sans l'implication, à chaque étape, des territoires.**

A ce titre, le projet de loi relatif à la transition énergétique est à lire en parallèle avec le **projet de loi**, également en cours de navette parlementaire, **portant nouvelle organisation territoriale de la République**. Les régions sont désormais chefs de file en matière de politique énergétique et de lutte contre le changement climatique. Ainsi que le soulignaient les représentants de la Fabrique écologique lors de leur audition devant votre commission, il est souhaitable que s'instaure un réel dialogue entre ces régions chefs de file et l'Etat. La programmation pluriannuelle de l'énergie ne peut se contenter d'être une stratégie verticale déterminée par voie réglementaire.

Votre commission a salué le fait que plusieurs dispositions du projet de loi reposent sur la participation des collectivités territoriales ou l'encouragent. **La logique prédominante doit bien être une logique incitative et non contraignante** : il s'agit d'accompagner les territoires dans la transition, non d'imposer un modèle vertical unique. Il est à ce titre intéressant de prendre en compte les mesures d'accompagnement du projet de loi. Le texte s'appuie, notamment dans le cadre des appels à projets lancés par le ministère de l'écologie, sur les expériences locales.

L'exemple des territoires à énergie positive doit à ce titre constituer un modèle. Le ministère de l'écologie a lancé, fin 2014, un appel à projets ayant conduit à retenir **200 projets d'élus locaux**. L'objectif est de valoriser et d'encourager les initiatives territoriales de progrès environnemental et énergétique, par la stimulation de projets, et par le développement économique favorisant une croissance durable et des emplois pérennes sur des filières d'avenir. La participation de l'Etat se traduit, pour les territoires retenus, par le biais des politiques contractuelles de l'aménagement durable et de l'urbanisme (éco-quartiers, éco-cités, éco-territoires ruraux, contrats locaux), avec des financements dédiés à l'Ademe, et un soutien en matière d'ingénierie de projet.

Votre commission souligne pour finir que l'implication des territoires ne pourra se faire sans un travail approfondi et nécessaire de simplification des normes applicables. Les collectivités, de même que les acteurs économiques, ont besoin de lisibilité dans le cadre juridique. Dans cette optique, votre commission juge positivement l'intégration au projet de loi d'un titre dédié à la simplification. Pour autant, beaucoup reste encore à faire.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. LE POINT DE VUE GÉNÉRAL DE LA COMMISSION SUR LE TEXTE : BILAN DE LA DISCUSSION GÉNÉRALE EN COMMISSION

La commission du développement durable a examiné **444 amendements et en a retenu 190 dont l'initiative revient au rapporteur et à chacun des groupes politiques représentés.** La priorité dégagée par le rapporteur dans ses propositions d'amendements a été de toujours **chercher à faciliter l'action des acteurs économiques et locaux** afin qu'ils puissent contribuer au développement économique et à la croissance verte sans entraves inutiles.

Il a également souhaité rendre le cadre normatif de la transition aussi simple et lisible que possible, dans un **souci de simplification des normes et d'amélioration de la qualité du texte.**

L'**accentuation du lien avec le cadre européen** a également été un fil rouge pour le rapporteur, qui a eu à cœur d'examiner, pour chacune des dispositions, **l'impact en termes de préservation de la compétitivité**, afin que la transition énergétique ne puisse jamais être synonyme de fragilisation de notre potentiel de croissance. Au contraire, il a cherché à renforcer les soutiens au développement des nouvelles filières industrielles de la croissance verte ainsi que les transitions de chacune des filières industrielles existantes.

Au total, la commission a voulu **rendre les dispositions du projet de loi réellement opérationnelles et accessibles** à tous ceux qui veulent s'engager en faveur de la transition.

B. PRÉSENTATION DE LA POSITION ET DES AMENDEMENTS SUR LE TITRE I^{ER}

Trois ajouts principaux ont été proposés par la commission aux objectifs de la transition, qui ont tous été repris par la commission des affaires économiques :

- l'accentuation du **cadre européen** dans lequel s'inscrivent les objectifs ;
- l'inscription d'un **lien plus étroit entre compétitivité de l'économie et transition énergétique** ;
- l'ajout de la notion de **polluants atmosphériques** en plus de celle de gaz à effet de serre.

C. PRÉSENTATION DE LA POSITION ET DES AMENDEMENTS SUR LE TITRE III

La commission du développement durable a rejoint le rapporteur sur le maintien de la définition des véhicules propres comme « *les véhicules électriques ainsi que les véhicules de toutes motorisations et de toutes sources d'énergie produisant de faibles niveaux d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, fixés par référence à des seuils déterminés par décret* ». Cette définition **permet de n'opposer aucune technologie à une autre, aucune motorisation à une autre, ni aucune source d'énergie à une autre** et de rester la plus large possible en ne retenant qu'un seul critère discriminant : le niveau d'émissions de polluants atmosphériques par le véhicule.

Certaines dispositions du titre III ont été complétées ou assouplies :

- l'obligation pour les entreprises d'élaborer un programme d'actions pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques est assouplie, en particulier par l'adoption d'une référence avancée à 2010 plutôt que 2015 afin de ne pas pénaliser celles qui ont volontairement fait des efforts depuis la loi Grenelle II ;

- l'obligation pour les entreprises de définir des plans de mobilité a été supprimée ; seuls sont maintenus leur caractère incitatif et la possibilité d'élaborer des plans interentreprises. Dans les zones soumises à un PPA (plan de protection de l'atmosphère), le préfet pourra toutefois les rendre obligatoires pour les entreprises de plus de 250 salariés ;

- l'écodiagnostic pour les ventes de véhicules d'occasion est supprimé et transféré au contrôle technique obligatoire qui, mieux contrôlé par l'Etat, est renforcé ;

- la durée limitée de création des zones à circulation restreinte (ZCR) est supprimée, la garantie du transport de personnes et l'identification des véhicules circulant en ZCR sont ajoutées ;

- la définition du covoiturage est précisée (au moins deux passagers) ;

- l'article ajouté par l'Assemblée nationale pour raccourcir le délai actuellement fixé à 2018 pour modifier les règlements relatifs aux enseignes lumineuses, panneaux d'affichage, etc. est supprimé ;

- sont également supprimés deux articles ajoutés par les députés pour moduler la DSR (dotation de solidarité rurale) au profit des communes faisant des efforts d'économie d'énergie.

D'autres dispositions ont été ajoutées par la commission :

- un volet sur la mobilité propre est inclus dans la PPE (programmation pluriannuelle de l'énergie) en raison du rôle majeur que joue le secteur des transports en matière d'énergie : 35 % de la consommation d'énergie, 27 % des émissions de gaz à effet de serre ;

- les maires auront désormais la possibilité d'étendre les limitations de vitesse inférieures à 50 km/h à l'ensemble des voies de la commune ;

- les autorités organisatrices de la mobilité devront établir un schéma de développement des aires de covoiturage (mesure préconisée lors du déplacement de la commission à Bordeaux) ;

- dans le rapport au Parlement sur l'opportunité de réserver des voies au transport collectif et au covoiturage est ajoutée une étude sur l'utilisation des bandes d'arrêt d'urgence par les transports collectifs aux heures de pointe (mesure préconisée lors du déplacement à Bordeaux) ;

- un rapport devra faire le bilan des émissions de particules fines dans le secteur des transports, y compris au titre de l'abrasion (sujet abordé au cours de la table ronde sur les effets du diesel) ;

- l'habilitation à prendre par ordonnance des mesures sur les servitudes en tréfonds est remplacée par la définition dans le projet de loi d'un régime juridique pour ces servitudes, dans le but de faciliter certaines opérations liées notamment au Grand Paris.

Sur les dispositions relatives aux servitudes de marchepied le long des cours d'eau domaniaux, que les députés ont souhaité transformer en véritable cheminement accessible à l'ensemble des publics non motorisés ainsi qu'aux véhicules de service, votre rapporteur a proposé un régime d'encadrement sur la base d'une identification préalable par le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, et de trois dérogations pour la préservation de la biodiversité, les nécessités de la sécurité publique et l'usage prioritaire des voies de contournement situées à proximité. Cependant, en raison de la sensibilité de ce sujet dans certaines régions, votre commission a souhaité que ces amendements soient examinés de façon plus solennelle, en séance publique.

D. PRÉSENTATION DE LA POSITION ET DES AMENDEMENTS SUR LE TITRE IV

Sur le titre IV relatif à l'économie circulaire, votre commission a intégré une nouvelle définition de l'obsolescence programmée, en se fondant sur celle établie par l'Ademe dans le code de la consommation et en prévoyant le contrôle de son respect par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). A également été adoptée une expérimentation de mécanismes de consignes dans les cahiers des charges des éco-organismes.

Certaines dispositions ont en outre été complétées ou assouplies :

- suppression de l'affichage obligatoire de la durée de vie des produits dont la valeur est supérieure à 30 % du Smic mais possibilité d'expérimentation pour les entreprises volontaires ;

- généralisation du tri à la source des biodéchets (suppression de la mention de l'évitement des installations de tri mécano-biologique) ;

- suppression de l'interdiction de la vaisselle jetable mais nécessité d'un tri à la source du gisement à partir de 2018 ;

- suppression des sacs plastiques de caisse maintenue en 2016 mais report à 2018 de la suppression des sacs plastiques d'emballage des produits frais, notamment pour permettre l'émergence d'une filière alternative biosourcée en France ;

- suppression de la nouvelle contribution financière pour permettre aux filières REP de faire de la prévention en aval et mise en place d'un système de bonus concerté ;
- extension de la filière de recyclage papier à de nouveaux gisements, en excluant la presse d'information politique générale. Extension qui sera mise en œuvre au prochain réagrement de la filière ;
- exclusion de la maroquinerie de la filière REP textile et report du reste de l'extension prévue au prochain réagrement de la filière ;
- réécriture de l'article prévoyant un rapport sur la réversibilité des décharges.

E. PRÉSENTATION DE LA POSITION ET DES AMENDEMENTS SUR LE TITRE V

En concertation avec le rapporteur de la commission des affaires économiques, votre rapporteur a décidé de ne pas proposer de modifications sur les articles pour lesquels la commission s'était saisie pour avis.

Sur les deux articles du titre dont la commission est saisie au fond, elle n'a apporté qu'une seule modification destinée à rendre plus opérationnelle la fixation de la liste des intrants autorisés pour la **méthanisation**, à l'article 27 *bis* A.

F. PRÉSENTATION DE LA POSITION ET DES AMENDEMENTS SUR LE TITRE VI

En ce qui concerne le titre VI du projet de loi, visant à renforcer la sûreté nucléaire et l'information des citoyens, votre commission n'a pas souhaité apporter de modification de fond.

Elle partage entièrement l'objectif de renforcement de la transparence et de l'information du public, notamment par le biais des commissions locales d'information, en matière d'énergie nucléaire. C'est par la transparence et par la progression continue des exigences en matière de sûreté que l'industrie nucléaire française pourra continuer à se développer à l'avenir, avec une acceptabilité sociale confortée.

En matière de sûreté, **votre commission se félicite tout particulièrement de l'intégration dans le projet de loi d'un encadrement du recours à des prestataires extérieurs** pour la réalisation de certaines activités sensibles. De nombreux rapports parlementaires ont, depuis plusieurs années, souligné le risque que la sous-traitance en cascade pouvait constituer

en matière nucléaire. Son encadrement par le présent texte constitue donc un progrès indéniable et attendu.

G. PRÉSENTATION DE LA POSITION ET DES AMENDEMENTS SUR LES TITRES VII ET VIII

En ce qui concerne **les éoliennes terrestres, votre commission n'est pas revenue sur la dérogation à la loi Littoral introduite à l'Assemblée Nationale**. Elle a adopté un dispositif visant à mieux concilier leur développement avec le bon fonctionnement des installations stratégiques du pays (radars, secteurs militaires).

Sur le **chapitre III du titre VIII, relatif à la transition énergétique dans les territoires**, votre commission a :

- adopté des **modifications rédactionnelles à l'article 56** relatif aux nouveaux plans climat-air-énergie territoriaux ;

- inscrit dans la loi les principes fondateurs et le champ d'action des « **agences locales de l'énergie et du climat** » (les ALEC) au même titre que les autres structures d'ingénierie territoriale ;

- supprimé les dispositions prévoyant que le projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme devait arrêter les orientations générales concernant les réseaux d'énergie ;

- repositionné au sein de ce chapitre les dispositions relatives au recensement des réseaux de chaleur par les schémas régionaux climat-air-énergie et au schéma régional biomasse ;

- ouvert la possibilité aux collectivités territoriales et à leurs groupements de créer, sur la base du volontariat, **une structure de coopération interterritoriale dans le domaine énergétique, constituée sous la forme d'un syndicat mixte ouvert et intitulée pôle territorial énergétique (PTE)**, sur le modèle de ce qui existe déjà dans le secteur des transports depuis la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

DÉFINIR LES OBJECTIFS COMMUNS POUR RÉUSSIR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE, RENFORCER L'INDÉPENDANCE ÉNERGÉTIQUE DE LA FRANCE ET LUTTER CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Articler 1^{er}

(articles L. 100-1, L. 100-2 et L. 100-4 du code de l'énergie, article L. 222-1 du code de l'environnement, articles 2 à 6 et 9 à 13 [abrogés] de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005, articles 18 à 21 [abrogés] et article 22 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009)

Objectifs de la politique énergétique

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, fixe les orientations et les grands objectifs de la politique énergétique, ainsi que les moyens mis en œuvre pour les atteindre ; il définit également le concept de « territoire à énergie positive » et introduit dans le droit celui de « croissance verte ».

I. Le droit en vigueur

1. Le cadre juridique actuel

Les objectifs de la politique énergétique sont fixés aux **articles L. 100-1 à L. 100-4 du code de l'énergie**, qui en constituent le titre préliminaire intitulé « Les objectifs de la politique énergétique ».

L'article L. 100-1 pose en principe premier que la politique énergétique « *garantit l'indépendance stratégique de la nation et favorise sa compétitivité économique* ». Cette politique vise en outre à :

- « - *assurer la sécurité d'approvisionnement ;*
- *maintenir un prix de l'énergie compétitif ;*
- *préserver la santé humaine et l'environnement, en particulier en luttant contre l'aggravation de l'effet de serre ;*
- *garantir la cohésion sociale et territoriale en assurant l'accès de tous à l'énergie. »*

Codifié par l'ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie, cet article et ces quatre piliers ont été introduits dans le droit français par l'article 1^{er} de la

loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (loi « POPE »).

L'article L. 100-2 fixe les moyens privilégiés pour atteindre les **quatre objectifs majeurs** fixés par l'article L. 100-1 :

- la **maîtrise de la demande d'énergie**, l'accent étant mis sur l'efficacité et la sobriété énergétiques ;

- la **diversification des sources d'approvisionnement énergétique**, la réduction du recours aux énergies fossiles et l'augmentation de la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale ;

- le développement de la **recherche** dans le domaine de l'énergie ;

- la garantie de **moyens de transport et de stockage** de l'énergie adaptés aux besoins.

Il est en outre précisé que l'État met en œuvre cette politique « *en cohérence avec les collectivités territoriales* ».

L'article L. 100-3, qui n'est pas modifié par le présent projet de loi, prévoit que « *la fiscalité des énergies tient compte de l'incidence de leur utilisation sur la compétitivité de l'économie, la santé publique, l'environnement ainsi que la sécurité d'approvisionnement et vise, au regard de ces objectifs, à un traitement équilibré des différents types d'énergie* ». La fiscalité tient également compte de la « *nécessité de rendre les énergies renouvelables compétitives, afin de favoriser leur développement* ».

Enfin, l'article L. 100-4, le dernier de ce titre préliminaire, précise que les objectifs assignés à la politique énergétique nationale et leurs échéances, figurent dans la loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (articles 2 et 3 à 13), ainsi que dans la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (chapitre IV du titre I^{er}).

Ces objectifs sont ainsi **énoncés de manière peu lisible** dans le code de l'énergie.

Il s'agit, concernant les articles 2 et 3 à 13 de la loi POPE, des objectifs suivants :

- une **diminution de 3 % par an des émissions de gaz à effet de serre, via l'élaboration d'un « plan climat »**, actualisé tous les deux ans, présentant l'ensemble des actions nationales mises en œuvre pour lutter contre le changement climatique ;

- une **division par deux des émissions mondiales de gaz à effet de serre d'ici à 2050**, ce qui nécessite, compte tenu des différences de consommation entre pays, une division par quatre ou cinq de ces émissions pour les pays développés ;

- porter le **rythme annuel de baisse de l'intensité énergétique finale à 2 % dès 2015 et à 2,5 % d'ici à 2030** ;

- satisfaire, à l'horizon 2010, **10 % de nos besoins énergétiques à partir de sources d'énergie renouvelables** ;

- conserver, d'ici 2015, une position de premier plan en matière de **recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire et du pétrole** et en acquérir une dans de nouveaux domaines ;

- la définition d'une **stratégie nationale de la recherche énergétique** ;

- la mise en place d'un **plan « L'énergie pour le développement »** ;

- la mise en place d'un **plan « Face-sud »** qui assure la promotion et la diffusion des énergies renouvelables dans le bâtiment, pour y renforcer les apports thermiques et électriques naturels, avec un objectif d'installation de 200 000 chauffe-eau solaires et de 50 000 toits solaires par an en 2010 ;

- la **mise en place d'un plan « Terre-énergie »** qui mobilise les moyens nécessaires pour atteindre un objectif d'économie d'importations d'au moins 10 millions de tonnes d'équivalent pétrole en 2010 grâce à l'apport de la biomasse pour la production de chaleur et de carburants.

Il s'agit enfin, concernant le chapitre IV du titre I^{er} du Grenelle de l'environnement, des objectifs suivants :

- étudier la **possibilité d'imposer aux personnes morales employant plus de deux cent cinquante salariés ou agents l'obligation d'établir un bilan de leurs consommations énergétiques et émissions de gaz à effet de serre d'ici à la fin 2013**, cette échéance étant ramenée à la fin 2010 pour les sociétés dont les titres sont admis aux négociations sur un marché réglementé ;

- augmenter de **20 millions de tonnes équivalent pétrole la production annuelle d'énergies renouvelables d'ici à 2020**, en portant celle-ci à 37 millions de tonnes équivalent pétrole, notamment afin de diversifier les sources d'énergie, de réduire le recours aux énergies fossiles émettrices de gaz à effet de serre et de **porter à au moins 23 % en 2020 la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale**, soit un doublement par rapport à 2005 ;

- **adopter des schémas régionaux d'énergies renouvelables** dans un délai d'un an.

2. État des lieux de la production et de la consommation énergétiques françaises

A. La consommation d'énergie primaire en France

- Consommation par énergie

D'après les statistiques d'octobre 2014, en 2012, sur un total de 259,4 Mtep¹ de consommation d'énergie primaire, **8,8 % sont issus de sources renouvelables.**

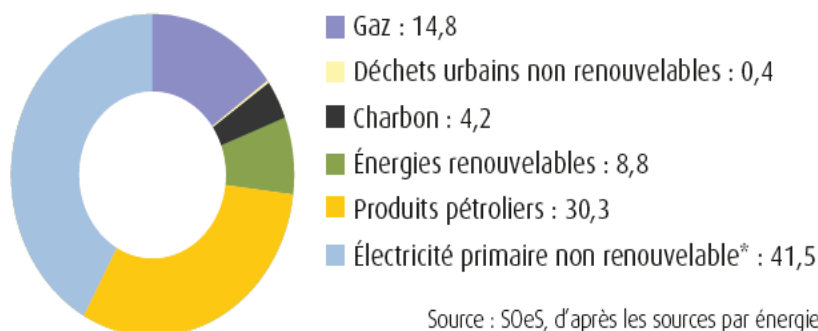
Les **énergies renouvelables** représentent ainsi la **quatrième source d'énergie dans la consommation d'énergie primaire**, après l'électricité primaire non renouvelable, les produits pétroliers et le gaz.

CONSOMMATION D'ÉNERGIE PRIMAIRE PAR TYPE D'ÉNERGIE EN 2012

Total : 259,4 Mtep

Données corrigées des variations climatiques

En %



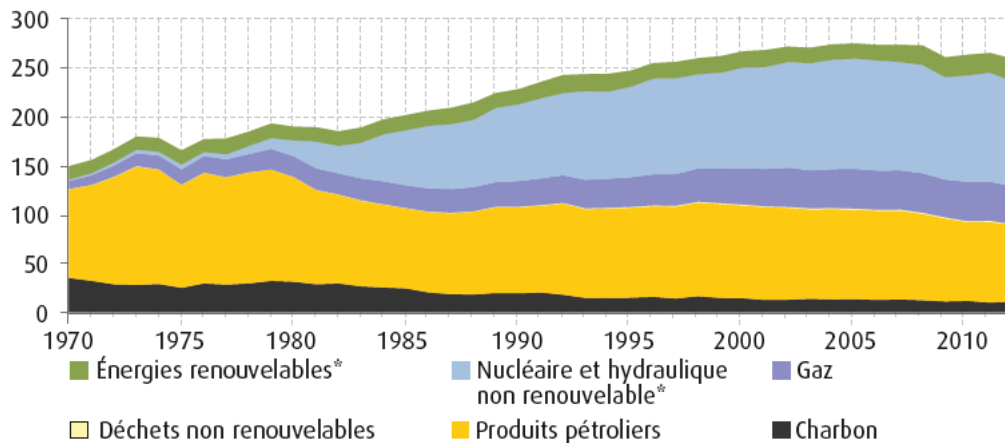
Champ : métropole.

Source : SOeS, d'après les sources par énergie

En valeur relative, la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie primaire progresse par paliers. Entre 2004 et 2010, cette part n'a cessé de progresser, puis a marqué un fléchissement entre 2010 et 2011 en raison de conditions climatiques exceptionnelles (sécheresse prolongée et températures plus élevées que la référence), avant de renouer avec la croissance.

¹ Mtep : millions de tonnes équivalent pétrole. La **tonne d'équivalent pétrole** (symbole **tep**) est une unité de mesure de l'énergie qui vaut, selon les conventions, 41,868 Gigajoules parfois arrondi à 42 Gigajoules, ce qui correspond au pouvoir calorifique d'une tonne de pétrole « moyenne ».

EVOLUTION DE LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE PRIMAIRE
(données corrigées des variations climatiques)
(en Mtep)



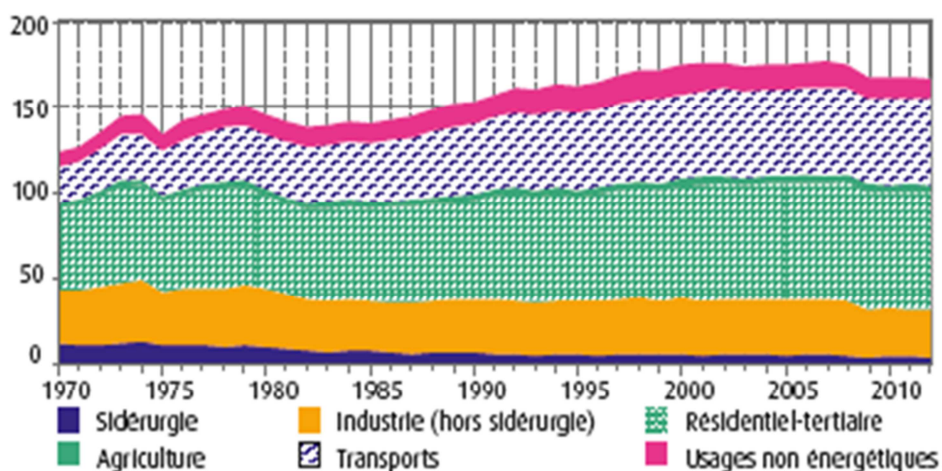
Champ : métropole.

Source : SOeS, d'après les sources par énergie.

- Consommation par secteur

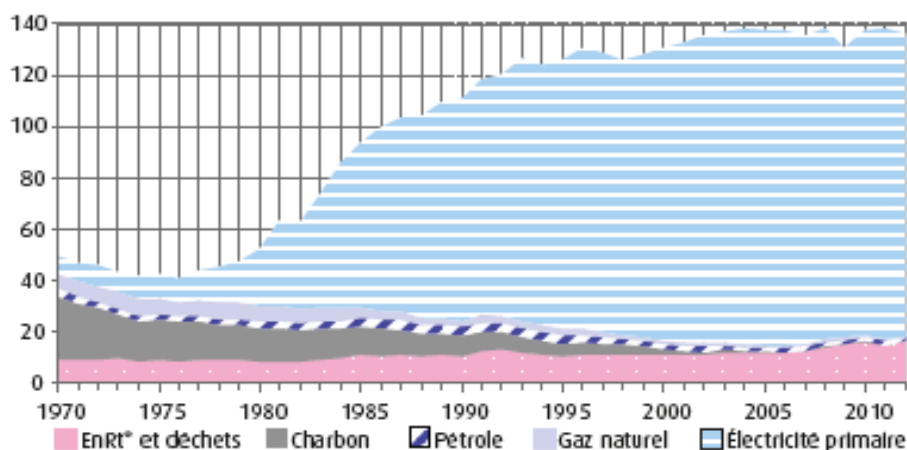
Au cours de la période 1973-2012, la part de l'industrie (y compris la sidérurgie) diminue fortement (passant de 36 % à 21 %) ; celle du secteur résidentiel-tertiaire gagne deux points et demi, passant de 42 % à 44,5 %, alors que le secteur des transports progresse significativement d'environ 20 % à 32 %. Enfin, la part de l'agriculture évolue peu sur la période : elle s'établit sous la barre des 3 %.

CONSOMMATION D'ÉNERGIE FINALE PAR SECTEUR
(en millions de tep)



B. La production d'énergie

PRODUCTION D'ÉNERGIE PRIMAIRE PAR ÉNERGIE (en millions de tep)



- L'électricité

La production totale brute d'électricité se décompose en production primaire (hydraulique, éolienne, photovoltaïque et nucléaire) et production secondaire, dans les centrales thermiques classiques, y compris celles qui font de la cogénération. **La production primaire brute s'élève à 507 tWh¹ en 2012 et stagne depuis 2 ans.**

En 2012, la production d'électricité en France métropolitaine a été assurée à **76 % par le nucléaire**, à **11 % par l'hydraulique**, un peu moins de **10 % par le thermique classique « à flamme »**, **2,7 % par l'éolien**, et **0,7 % par le photovoltaïque**.

STRUCTURE DE LA PRODUCTION TOTALE BRUTE D'ÉLECTRICITÉ (en %)

	1973	1990	2002	2010	2011	2012
Thermique classique	65,5	11,5	10,0	11,0	10,0	9,6
Nucléaire	8,1	74,7	78,1	75,2	78,6	75,8
Hydraulique	26,4	13,9	11,9	11,9	8,9	11,2
Éolien	-	-	0,0	1,7	2,1	2,7
Photovoltaïque	-	-	-	0,1	0,4	0,7
Total	100	100	100	100	100	100
dont électricité primaire	34,5	88,5	90,0	89,0	90,0	90,4

Source : RTE, EDF, SOeS (enquête production d'électricité).

¹ tWh : térawatt-heure. Un térawatt-heure égale un milliard de kilowatt-heures. Le kilowatt-heure est une unité de mesure d'énergie qui vaut 3,6 millions de joules.

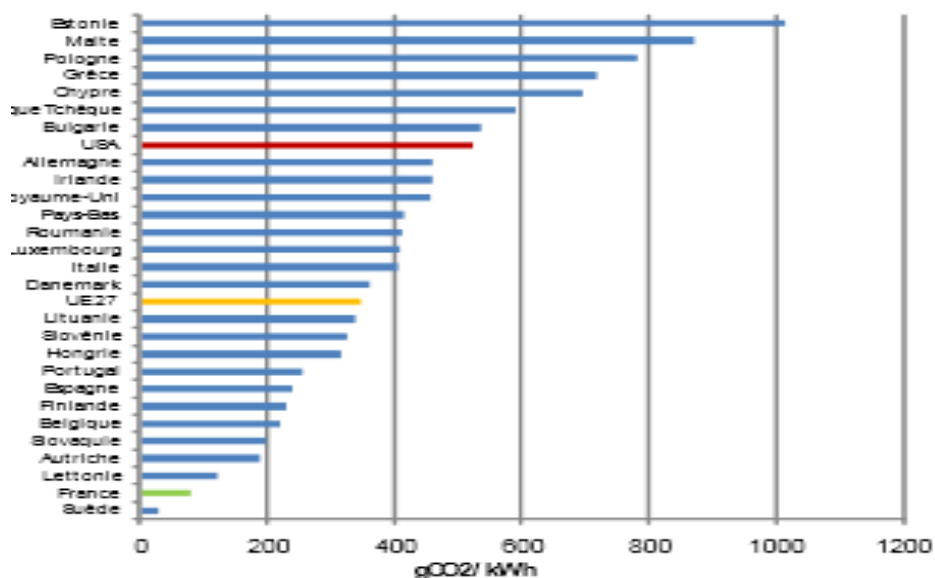
Le **parc nucléaire**, qui a produit 76 % de la production nette d'électricité en 2012, représente actuellement **58 tranches actives réparties sur 19 sites**. Il n'existe pas aujourd'hui de limite réglementaire de durée d'exploitation des réacteurs nucléaires. C'est l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) qui se prononce sur les conditions de la poursuite de l'exploitation de chaque réacteur tous les dix ans lors d'examens de sûreté approfondis.

En 2012, la part de l'électricité issue d'énergies renouvelables atteint **16,4 % de la production nationale**. Cette part est assurée aux deux tiers par l'hydraulique, mais les autres parcs renouvelables se développent. D'après le bilan électrique 2012 de RTE, l'**augmentation de la puissance installée du parc renouvelable entre 2011 et 2012 a été de 11,3 % pour l'éolien, 40,4 % pour le photovoltaïque, 8,4 % pour les autres sources d'énergies renouvelables**.

Enfin, le **parc thermique** constitue encore la troisième source d'électricité produite en France avec **en moyenne 9 % de l'énergie électrique totale produite**. Il se décompose en deux grandes parties : d'une part, des moyens de production centralisés regroupant les centrales charbon, gaz et fioul reliées au réseau de transport d'électricité, d'autre part des unités décentralisées avec notamment les installations de cogénération au gaz naturel.

Au total, notre mix électrique est donc peu carboné.

CONTENU CARBONE DE L'ÉLECTRICITÉ PAR PAYS POUR 2010



Source : données AIE.

La France exporte plus d'électricité qu'elle n'en importe. En 2012, le total des exportations s'élevait à 73,5 TWh et le total des importations à 29,3 TWh. Mais il arrive que la France soit en situation d'importation à

certains moments, notamment au moment de la pointe de la consommation en hiver, où les moyens de production sont fortement sollicités.

- Le pétrole

En 2013, le territoire métropolitain comptabilisait **64 concessions pour une superficie globale de 4 000 km²**. La production 2013 s'est élevée à **0,792 million de tonnes de pétrole**, soit une diminution de 1,7 % par rapport à 2012. Mais une stabilité globale.

Le montant des redevances perçues en 2013 au titre de la production de pétrole de 2012 s'est élevé à 21,9 millions d'euros.

- Le gaz

La production de gaz en revanche est en nette diminution. L'année 2013 a marqué un tournant avec, en novembre, **l'arrêt du fonctionnement de l'usine de Lacq** qui traitait jusqu'à présent tout le gaz de Lacq et dans ses environs. La production de gaz brut a chuté de 30% par rapport à 2012, avec un **volume produit de 0,748 milliard de m³**.

Le montant des redevances perçues en 2013 au titre de la production de gaz de 2012 s'est élevé à 5,5 millions d'euros.

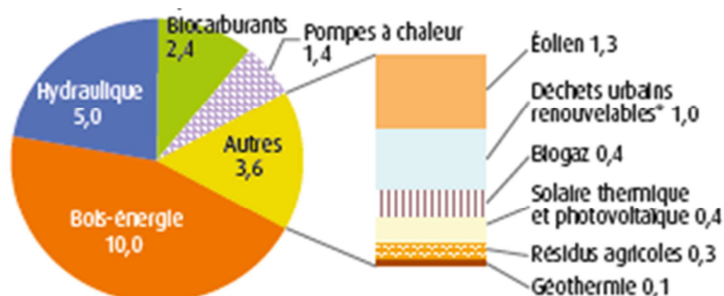
- Énergies renouvelables

La France, riche en ressources énergétiques renouvelables, dispose de la quatrième surface forestière d'Europe derrière la Suède, la Finlande et l'Espagne. Elle bénéficie également d'un fort potentiel hydraulique, éolien et géothermique ; cela en fait le second producteur européen d'énergies renouvelables derrière l'Allemagne.

En 2012, la production primaire d'énergies renouvelables totalise **22,4 Mtep**. Le **bois-énergie en représente 45 %**, **l'hydraulique 22 %**, **les biocarburants 11 %** et **les pompes à chaleur 6 %**.

**PRODUCTION PRIMAIRE D'ÉNERGIES RENOUVELABLES PAR FILIÈRE :
22,4 MTEP EN 2012**

(en millions de Tep)



Source : SOeS, d'après les sources par filière

II. Le projet de loi initial

L'article 1er du présent projet de loi **modifie les articles L. 100-1, L. 100-2 et L. 100-4 du code de l'énergie**, les complète et les clarifie, afin de **redéfinir les objectifs de la politique énergétique nationale**, permettant à la fois de réussir la transition énergétique, de renforcer l'indépendance énergétique de la France et de lutter contre le changement climatique.

Les **alinéas 1 à 7** réécrivent l'article L. 100-1 du code de l'énergie. La **politique énergétique repose désormais sur cinq piliers au lieu de quatre** qui sont :

- de favoriser, grâce à la mobilisation de toutes les filières industrielles, et notamment celles de la croissance verte, l'émergence d'une économie sobre en énergie et en ressources, compétitive et riche en emplois : ce **pilier est nouveau** et vise à souligner l'objectif de compétitivité du nouveau modèle énergétique défini, fondé sur une croissance « verte » sobre en énergie et en ressources ;

- d'assurer la **sécurité d'approvisionnement** ;

- de maintenir un **prix compétitif de l'énergie** ;

- de **préserver la santé humaine et l'environnement**, en particulier en luttant contre l'aggravation de l'effet de serre ;

- de garantir la cohésion sociale et territoriale en assurant **l'accès à tous de l'énergie** : ce **pilier est également nouveau** et met l'accent sur la lutte contre la précarité énergétique et le principe d'une péréquation sur les territoires concernant l'énergie.

Les **alinéas 8 à 16** réécrivent l'article L. 100-2 du code de l'énergie, listant les **moyens** privilégiés par l'État afin de mettre en œuvre les objectifs énoncés à l'article L. 100-1. Il est précisé que l'État les met en œuvre, **non seulement en cohérence avec les collectivités territoriales**, comme le prévoit

le droit aujourd'hui, **mais également en cohérence avec les entreprises et les citoyens**. Dans ce cadre, l'État veille en particulier à :

- maîtriser la demande d'énergie et favoriser l'efficacité et la sobriété énergétique (reste inchangé par rapport au droit actuel) ;

- garantir l'accès à l'énergie, « bien de première nécessité », aux personnes les plus démunies (**cet objectif est nouveau** et met l'accent sur la lutte contre la précarité énergétique) ;

- diversifier les sources d'approvisionnement énergétique, réduire le recours aux énergies fossiles, augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation finale, ce qui ne change pas par rapport au droit existant, mais ce qui est complété par un **objectif de diversification**, « de manière équilibrée » des sources de production d'électricité ;

- assurer la transparence et l'information de tous, notamment sur les coûts et les prix de l'énergie, ainsi que leur contenu carbone (**objectif nouveau**) ;

- développer la recherche dans le domaine de l'énergie (objectif inchangé) ;

- assurer les moyens de transport et de stockage de l'énergie (objectif inchangé).

Le projet de loi complète l'article L. 100-2 ainsi réécrit, par la définition des « *territoires à énergie positive* », que l'État, les collectivités territoriales, les entreprises et les citoyens contribuent à développer en « associant leurs efforts ». **Un territoire à énergie positive** est défini comme « *un territoire qui s'engage dans une démarche permettant d'atteindre l'équilibre entre la consommation et la production d'énergie à l'échelle locale* ». « *Un territoire à énergie positive doit favoriser l'efficacité énergétique et viser le déploiement d'énergies renouvelables dans son approvisionnement* ».

L'article 56 du présent projet de loi, relatif à la gouvernance de la transition énergétique dans les territoires, prévoit que l'État, les régions, les métropoles et les établissements publics s'associent pour que **deux cents expérimentations de territoires à énergie positive** soient engagées en 2017.

En coordination avec le ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a lancé un appel à projets « territoires à énergie positive pour la croissance verte », pour lequel la date limite de dépôt des candidatures était fixée au 1^{er} décembre 2014.

Les collectivités qui y participent doivent : prendre un engagement politique affirmé et mettre en œuvre une démarche « *territoire à énergie positive pour la croissance verte* », s'inscrivant dans une perspective de moyen ou long terme, mettre en place un dispositif participatif fédérant toutes les

parties prenantes sur leur territoire, déployer des actions concrètes et innovantes.

Les collectivités retenues seront accompagnées par les services de l'État dans le département avec pour objectif de valoriser et d'enrichir les projets. Un conseil en termes d'ingénierie financière leur sera donné pour qu'elles puissent bénéficier de l'ensemble des dispositifs financiers mis en place (aides de l'ANAH, fonds de l'Ademe, prêts de la Caisse des dépôts, aides à l'innovation de la BPI, programme Investissements d'avenir, etc). Pendant trois ans et dès leur phase pré-opérationnelle, les actions identifiées pourront faire l'objet d'un soutien financier spécifique après dépôt d'une demande de financement à l'échelon régional.

Les **alinéas 18 à 24** réécrivent l'article L. 100-4 du code de l'énergie de manière à **synthétiser cinq objectifs quantitatifs de la politique énergétique nationale et le rythme auquel ils devront être atteints**. Certains de ces objectifs reprennent des dispositions déjà existantes, d'autres sont nouveaux et redéfinissent l'équilibre du mix énergétique. Les cinq objectifs listés par le nouvel article L. 100-4 sont les suivants :

- **réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050** (la trajectoire étant fixée par le nouvel outil que constitue le budget-carbone, prévu par l'article 48 du présent projet de loi) ;

- **réduire la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012** et porter le rythme annuel de baisse de l'intensité énergétique finale à 2,5 % d'ici 2030 ;

- **réduire la consommation énergétique finale des énergies fossiles de 30 % en 2030 par rapport à la référence 2012 ;**

- **porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % de cette consommation en 2030 ;**

- **réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025.**

L'objectif quantifié de diversification du mix de production électrique est un élément nouveau, avec une échéance fixée à l'horizon 2025.

Les autres objectifs approfondissent les engagements communautaires ou internationaux de la France dans le cadre du paquet énergie climat et au titre de la seconde période d'engagement du protocole de Kyoto.

L'atteinte de ces objectifs doit faire l'objet **d'un rapport au Parlement au moins une fois tous les cinq ans**. En fonction de son contenu, les objectifs de long terme pourront être révisés.

Enfin, l'alinéa 25 abroge, en conséquence, les articles 2 à 13 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique et les articles 18 à 21 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

L'étude d'impact relative aux objectifs chiffrés du nouvel article L. 100-4 indique que ces données sont exprimées par rapport à un « **scénario de référence** », **dont les principales caractéristiques, moyennant des efforts en termes d'efficacité énergétique, sont :**

- une nouvelle hausse de la consommation finale énergétique (+4 %) et des émissions de CO₂ (+2 %) entre 2020 et 2030, sous l'effet de la croissance économique et malgré la hausse du prix des énergies fossiles ;
- une part des énergies renouvelables qui n'augmente que très légèrement entre 2020 et 2030 (19 % en 2030) ;
- une facture énergétique stable.

Par rapport à ce scénario de référence, les impacts du scénario de transition énergétique fixé par les nouveaux objectifs de l'article L. 100-4 du code de l'énergie, sont positifs dès 2020, tant sur la croissance que sur l'emploi et la facture énergétique.

En effet, **selon l'étude d'impact, le PIB (en volume), dans le scénario de transition énergétique, est respectivement supérieur de 0,8 % et 1,5 % (fourchette de 1,4 % à 1,7 %) en 2020 et 2030 par rapport à son niveau en situation de référence**. En outre, la transition énergétique serait à l'origine de la **création nette de l'ordre de 100 000 emplois à court terme et de l'ordre de 220 000 à moyen terme, jusqu'à 300 000 en 2030**. Enfin, grâce aux économies d'énergie dans le bâtiment et les transports, **la facture énergétique de la France baisserait de -7 % à l'horizon 2030 par rapport à 2012**.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'intitulé du titre I^{er} a tout d'abord été modifié à l'initiative de la rapporteure Marie-Noëlle Battistel : la lutte contre le « réchauffement climatique » devient **lutte contre le « changement climatique »**.

Trente-neuf amendements ont été adoptés en commission spéciale sur l'article 1^{er}.

Au sein de l'article L. 100-1 du code de l'énergie :

- **l'objectif de préservation de la santé humaine et de l'environnement est remonté de la 4^{ème} à la 1^{ère} position**, à l'initiative d'un grand nombre de députés UMP, UDI, RRDP et de M. Chanteguet, président de la commission du développement durable ;

- il est précisé qu'est favorisée **l'émergence d'une économie sobre**, non seulement en énergie et en ressources mais également **en carbone**, à l'initiative du rapporteur Denis Baupin et de Cécile Duflot ;

- l'objectif de sécurité d'approvisionnement est complété par la **réduction de la dépendance aux importations**, à l'initiative du rapporteur Denis Baupin et de Cécile Duflot ;

- la notion de « *prix de l'énergie* » est remplacée par celle de « **coût de l'énergie** » à l'initiative de Bertrand Pancher, Jean-Paul Tuaiva et Franck Reynier, mais aussi du président Chanteguet ainsi que du rapporteur Denis Baupin et Cécile Duflot ;

- la lutte contre l'aggravation de l'effet de serre est complétée par la **lutte contre les « risques industriels majeurs »**, à l'initiative du rapporteur Denis Baupin et de Cécile Duflot ; l'alinéa est également complété par la maîtrise du risque nucléaire à l'initiative du président Chanteguet ;

- la garantie de la cohésion sociale et territoriale est complétée afin qu'elle soit « **sans coût excessif au regard des sources des ménages** », à l'initiative d'un grand nombre de députés ;

- deux éléments de définition de la politique énergétique sont ajoutés à l'article L. 100-1 : la **contribution à la mise en place d'une politique énergétique européenne** à l'initiative du groupe UMP, la **lutte contre la précarité énergétique**, à l'initiative du groupe socialiste.

Au sein de l'article L. 100-2 du code de l'énergie :

- en plus des entreprises, des collectivités territoriales et des citoyens, **les associations participent à la mise en œuvre avec l'État des objectifs de la politique énergétique** à l'initiative d'Anne-Yvonne Le Dain ;

- l'accès à l'énergie est garanti de même que **l'accès aux services énergétiques**, à l'initiative du rapporteur Denis Baupin et de Cécile Duflot ;

- à l'initiative de la rapporteure Marie-Noëlle Battistel, la diversification des sources de production d'électricité est remplacée, plus largement, par la **diversification des sources de production d'énergie** ;

- il est ajouté que l'État veille à **procéder à l'augmentation progressive de la contribution climat énergie**, dans la perspective d'une division par quatre des gaz à effet de serre, à l'initiative du président Chanteguet et d'Arnaud Leroy ;

- l'État veille également, afin d'atteindre les objectifs de la politique énergétique, à **renforcer la formation** aux problématiques et aux technologies de l'énergie de tous les professionnels impliqués dans les actions d'économie d'énergie, notamment par l'apprentissage, à l'initiative de Jean-Yves Le Déaut et Anne-Yvonne Le Dain ;

- cinq amendements rédactionnels ou de précision.

À l'article L. 100-4 du code de l'énergie :

- l'objectif de réduction de la consommation énergétique finale des énergies fossiles est remplacé par un **objectif de réduction de la consommation énergétique « primaire »**, de manière à prendre en compte la consommation de ces combustibles par le secteur énergétique ;

- un **sixième et un septième objectifs** sont ajoutés : disposer d'un **parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes « bâtiment basse consommation » ou assimilées, à horizon 2050** en menant une politique de rénovation thermique des logements dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes (à l'initiative du rapporteur Denis Baupin et de Cécile Duflot) ; **parvenir**, conformément aux dispositions de l'article 56 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, **à l'autonomie énergétique dans les départements d'outre-mer en 2030**, avec, comme objectif intermédiaire, 50 % d'énergies renouvelables en 2020 et 30 % pour Mayotte (à l'initiative du groupe socialiste) ;

- trois amendements rédactionnels, de précision ou de coordination.

Dix-neuf amendements supplémentaires ont été adoptés en séance publique :

- l'expression « *maîtriser le risque nucléaire* » est remplacée par « *garantir la sûreté nucléaire* », à l'initiative du groupe RRDP ;

- l'émergence d'une économie compétitive et riche en emplois, à la fois sobre et efficace en énergie et en consommation de ressources et de carbone est favorisée -définition de la croissance verte-, à l'initiative du groupe RRDP ;

- l'objectif de maintien du prix de l'énergie est ainsi précisé, à l'initiative de la rapporteure Marie-Noëlle Battistel et de Martial Saddier : *« la politique de l'énergie maintient un prix de l'énergie compétitif et attractif au plan international et permet de maîtriser les dépenses en énergie des consommateurs »* ;

- les groupements des collectivités territoriales sont également associés à la mise en œuvre de la politique énergétique avec l'État ;

- à l'initiative du Gouvernement, l'augmentation progressive de la contribution climat-énergie est remplacée par *« un élargissement progressif de la part carbone dans la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques et dans la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel dans la perspective d'une division par quatre des gaz à effet de serre »* ;

- le développement de la recherche est complété par l'innovation, à l'initiative du groupe RRDP, *« notamment en donnant un nouvel élan à la physique du bâtiment »* ;

- les associations sont elles aussi mises à contribution pour développer les territoires à énergie positive, à l'initiative d'Anne-Yvonne Le Dain ;

- à l'initiative du Gouvernement, la définition d'un territoire à énergie positive est précisée : la démarche engagée par ces territoires doit leur permettre d'atteindre un équilibre entre la consommation et la production d'énergie à l'échelle locale *« en réduisant les besoins d'énergie au maximum »* ;

- enfin, un **objectif intermédiaire est ajouté concernant la réduction de la consommation énergétique finale : celui d'une réduction de 20 % en 2030** par rapport à l'année 2012 toujours ; il est précisé que *« cette dynamique soutient le développement d'une économie efficace en énergie, notamment dans les secteurs du bâtiment, des transports et de l'économie circulaire et préserve la compétitivité et le développement du secteur industriel »* ;

- huit amendements rédactionnels.

IV. La position de votre commission

Votre rapporteur a souhaité rappeler qu'au-delà de l'alinéa 28 relatif à la réduction de la part du nucléaire dans le mix électrique, qui a concentré l'essentiel des débats sur cet article, et même sur l'ensemble du texte, à l'Assemblée nationale, **le premier enjeu de la transition énergétique est d'abord la réduction de notre dépendance aux énergies fossiles**, qui représentent encore aujourd'hui 80% de notre mix énergétique.

Il a considéré que ce texte **n'opposait ni les sources d'énergie, ni les technologies les unes aux autres**.

Il a donc rappelé **l'importance de la filière nucléaire française, filière d'excellence dont il convient de garantir la compétitivité et de favoriser l'innovation**, notamment, comme l'a rappelé Charles Revet au cours des débats en commission, avec les réacteurs de quatrième génération permettant d'améliorer les standards de sûreté, d'optimiser durablement la gestion des matières et de minimiser la production des déchets.

Mais il a également souhaité insister, rejoint sur ce point par l'ensemble de ses collègues, sur l'importance de saisir l'opportunité de **devenir les leaders des marchés énergétiques de demain, et notamment celui des énergies renouvelables**. Il a insisté sur **la biomasse**, qui représente la moitié de l'objectif de 32 % pour la part des énergies renouvelables de notre consommation finale brute d'énergie en 2030.

Concernant **l'objectif de réduction du nucléaire**, il s'est interrogé sur le réalisme de l'objectif d'une réduction de 75% à 50% de sa part dans le mix électrique et sur son impact sur le parc existant, considérant néanmoins que ce dernier dépendait largement **de l'évolution de la consommation énergétique**, qui, notamment en raison de la croissance démographique, ou encore de l'explosion des nouvelles technologies de l'information, devrait augmenter.

Il a souligné que cette incertitude justifiait que **la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), prévue à l'article 49 du présent projet de loi, permette de moduler ces objectifs par période de 5 ans**.

Finalement, afin de veiller à préserver la compétitivité de l'économie française ainsi que de l'industrie du nucléaire, il a estimé que la réduction de cette part devait être graduée, comme par un phénomène de « vases communicants », à mesure du développement des énergies renouvelables.

Il a proposé à votre commission **plusieurs modifications, qui ont toutes été adoptées** :

- préciser, à l'alinéa 3, qu'un des objectifs de la politique énergétique est de préserver la santé humaine « en réduisant l'exposition des citoyens à la pollution de l'air » ;

- rappeler, à l'alinéa 24, que l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre s'inscrit dans le cadre des engagements pris dans le cadre de l'Union européenne ;

- modifier l'alinéa 25 afin de **faire de la compétitivité de notre économie un objectif de la politique énergétique à part entière**, qui ne soit pas menacé par l'objectif de baisse de notre consommation énergétique ;

- préciser que le **rapport, prévu par l'alinéa 31**, qui doit être rendu, au moins tous les cinq ans au Parlement, évaluant la mise en œuvre de ces objectifs **devra mesurer leur impact sur notre compétitivité** et donner lieu à une révision de ces objectifs si nécessaire.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 2

Intégration des objectifs de la politique énergétique par l'ensemble des politiques publiques

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, vise à intégrer les objectifs de la politique énergétique dans l'ensemble des politiques publiques.

I. Le projet de loi initial

L'article 2 du projet de loi initial prévoit, d'une manière très générale, un lien entre la politique énergétique et les autres politiques publiques :

- l'alinéa 1^{er} indique que ces politiques intègrent les objectifs de la politique énergétique, tels qu'ils sont définis aux articles L. 100-1, L. 100-2 et L. 100-4 du code de l'énergie ;

- l'alinéa 2 précise qu'elles soutiennent la croissance verte dans tous les secteurs de l'économie, via le développement de processus sobres en émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de la consommation d'énergie et de matières et l'économie circulaire ;

- l'alinéa 3 prévoit, de manière plus spécifique, que les politiques nationales et territoriales, économiques, de recherche et d'innovation, d'éducation et de formation initiale et continue, contribuent à ce nouveau mode de développement ;

- enfin l'alinéa 4 dispose que les politiques publiques concourent au renforcement de la compétitivité de l'économie française et à l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages, notamment en accompagnant les transitions professionnelles, en privilégiant un approvisionnement compétitif en énergie et en favorisant le développement de filières à haute valeur ajoutée et créatrices d'emplois.

Il est à noter que ces dispositions, non codifiées, ne revêtent pas de portée normative contraignante.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté **quatre amendements de précision rédactionnelle** sur cet article.

Un alinéa a, en outre, été inséré, à l'initiative du groupe écologiste, pour énoncer que *« l'État porte une politique énergétique internationale ambitieuse et cohérente avec les politiques nationales et territoriales, en particulier en matière de lutte contre les changements climatiques »*.

En séance publique, ont été adoptés :

- deux amendements rédactionnels, à l'initiative de la rapporteure Marie-Noëlle Battistel ;

- un amendement de précision du Gouvernement ;

- un amendement visant à ajouter que les politiques publiques favorisent le développement de processus sobres en émissions de gaz à effet de serre également par *« l'information sur l'impact environnemental des biens ou services »*, à l'initiative du groupe socialiste ;

- un amendement précisant que les politiques publiques *« veillent à garantir un haut niveau de protection sociale et de garanties collectives pour l'ensemble des personnels du secteur de l'énergie, et accompagnent les besoins de formation »*, à l'initiative du groupe GDR.

III. La position de votre commission

Votre commission a adopté un amendement du rapporteur visant à préciser que **les politiques publiques doivent soutenir le déploiement de processus sobres non seulement en émissions de gaz à effet de serre, mais également en polluants atmosphériques.**

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

TITRE III

**DÉVELOPPER LES TRANSPORTS PROPRES POUR AMÉLIORER LA
QUALITÉ DE L'AIR ET PROTÉGER LA SANTÉ**CHAPITRE I^{ER} A**Priorité aux modes de transport les moins polluants***Article 9 A***Expérimentations de logistique urbaine afin de réduire les impacts
environnementaux en ville des « derniers kilomètres de livraison »**

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, vise à soutenir des expérimentations de logistique urbaine non polluante pour le « dernier kilomètre de livraison ».

I. Le droit en vigueur

Malgré les progrès faits en matière de lutte contre le réchauffement climatique et pour la qualité de l'air dans le secteur du transport des marchandises, dans le cadre notamment de la réglementation européenne, **la livraison en centre-ville, avec notamment ce qu'on appelle « le dernier kilomètre de livraison »**, essentiellement routier, demeure le parcours le plus polluant.

Les enjeux liés au dernier kilomètre de livraison s'inscrivent dans ceux de **la logistique urbaine au sens large** : comment acheminer dans les meilleures conditions les flux de marchandises qui entrent, sortent et circulent dans la ville ? Ces enjeux sont tant fonctionnels, qu'économiques, urbanistiques, environnementaux ou encore sécuritaires.

Selon la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, **la livraison du dernier kilomètre est la plus coûteuse, soit 20 % du coût total de la chaîne**, et les transporteurs sont de plus en plus réticents à livrer les centres-villes, d'autant que la rareté des friches urbaines et le coût du foncier entraînent un éloignement des espaces logistiques et des plateformes de réception des marchandises. En outre, ces trajets seraient à l'origine de **20 % des émissions de CO₂, et de 30 % des émissions d'oxydes d'azote, les NOx.**

En moyenne, chaque emploi dans une agglomération urbaine générerait un mouvement de marchandises par semaine – une livraison ou un enlèvement. Ce ratio moyen, appliqué au centre de Paris, représente 260 000 mouvements par jour ouvrable.

En matière de livraison, les pratiques réglementaires les plus courantes pour réguler le trafic routier et lutter contre la pollution de l'air portent sur des interdictions (taille, surface, poids, lieux) ou des restrictions (horaires de livraisons) rejetant de nombreuses activités logistiques en périphérie.

Des **programmes européens tels que Best Urban Freight Solutions I et II (BESTUFS), Civitas I et II, et le programme national marchandises en ville**, lancé par l'État au début des années 1990, ont permis de bâtir une solide base de connaissances, de développer des outils d'aide à la décision à disposition des collectivités, d'étudier les questions de véhicules, d'accès et de technologies.

Ils ont donné lieu à de **nombreuses expérimentations**, riches d'enseignements, portant sur la réglementation, les nouveaux modes d'organisation, basés sur la technologie et le jeu d'acteurs, l'évolution du matériel de transport, le report modal et le commerce.

Dans une **réponse à une question écrite posée par votre rapporteur**, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a ainsi mis en avant, le **26 juin 2014**, la nécessité d'encourager les initiatives des collectivités et des différents acteurs sur ce sujet : *« s'agissant de la livraison des marchandises en ville, de nombreuses dispositions permettent déjà de contribuer à une meilleure qualité de l'air en ville. **L'installation de plateformes à l'entrée des villes** permet de repenser le système d'acheminement et de distribution des marchandises en milieu urbain pour s'adapter à la demande du client final, mais également des commerçants, des transporteurs, des riverains. De telles réflexions impliquent une volonté des différents acteurs et la mise en place de démarches concertées. Pour accompagner les collectivités dans une démarche visant à améliorer la logistique et les livraisons en milieu urbain, le Gouvernement a préparé, en lien avec les différents acteurs concernés, un **cadre national pour des chartes de logistique durable en ville**. Incitant à la signature d'engagements volontaires adaptés aux spécificités locales et aux enjeux du développement économique des territoires concernés, ce document illustre la volonté des différents acteurs de travailler ensemble, sur la structuration d'une logistique propre. La signature de ce cadre national devrait intervenir prochainement. »*

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

La commission spéciale à l'Assemblée nationale, à l'initiative du député Christophe Bouillon, a inséré le présent **article additionnel afin de prévoir que les expérimentations relatives au « dernier kilomètre de livraison » et à l'approvisionnement des villes par livraison de**

marchandises dans le but d'en réduire l'impact environnemental sont soutenues et valorisées.

Ces expérimentations doivent permettre de « *créer des espaces logistiques et favoriser l'utilisation du transport ferroviaire ou guidé, du transport fluvial et des véhicules routiers non polluants pour le transport des marchandises jusqu'au lieu de la livraison finale* ».

III. La position de votre commission

Votre rapporteur est favorable à **des actions volontaristes sur la problématique des aires de logistique urbaine**. D'autant que les plateformes logistiques ont aujourd'hui tendance à s'éloigner des centres-villes. C'est ce qu'on appelle le **desserrement logistique**. Or, la distance des entrepôts et plateformes aux marchés de consommation, c'est-à-dire aux agglomérations urbaines, détermine en grande partie la distance parcourue par les camions, notamment par les véhicules de livraison et les émissions de CO₂ qui y sont associées.

À titre d'exemple, le desserrement des agences *Calberson* en région parisienne a multiplié par deux les émissions de CO₂ générées par la livraison d'un colis dans Paris entre 1974 et 2008 (passant de 457 g de CO₂ à 858 g de CO₂). Des expérimentations sont d'ailleurs d'ores et déjà menées afin de tenir compte de ce phénomène.

Ainsi, **les groupes frigorifiques à la norme «Piek»** (moins de 60 décibels, l'équivalent d'un lave-linge) **se développent**. Le déchargement, opération ultra-bruyante, peut désormais être réalisé avec de nouveaux transpalettes plus silencieux.

Autre exemple, associées à leurs transporteurs, **plusieurs enseignes, dont Monoprix et Carrefour, utilisent dans certains centres-villes des camions roulant au GNV** (gaz naturel pour véhicules) moins polluants et moins bruyants. **Casino s'est lancé l'an dernier dans les livraisons nocturnes dans l'agglomération lyonnaise** avec des camions frigorifiques dits «*piek-azote*» plus silencieux et économes en CO₂.

Des expériences se développent également pour favoriser les livraisons en ville par des moyens de transport propres, via **l'utilisation de vélos** notamment par la société La Petite Reine à Paris, ou encore le recours à la voie fluviale par la chaîne Franprix.

Le **projet TramFret à Paris**, initié en 2010, a expérimenté la faisabilité de l'utilisation d'un tramway pour la distribution de marchandises en ville à Paris.

Enfin, **des espaces logistiques urbains (ELU) de 300 m² à 1 000 m² ont été créés dans les parcs de stationnement concédés de la Ville de Paris**. Ces équipements ont été prévus par la **Charte en faveur d'une logistique urbaine durable adoptée en septembre 2013**.

Pour optimiser les flux, **certains proposent d'explorer des pistes encore plus innovantes, comme par exemple le Club du dernier kilomètre**, entendu par votre rapporteur, qui propose d'utiliser, voire de louer, les coffres des taxis, presque toujours vides, pour livrer des colis, voire les coffres des automobilistes...

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

Article 9 B

Priorité au déploiement de transports en commun à faibles émissions de gaz à effet de serre

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, donne une priorité au développement des transports à faibles émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques.

I. Le droit en vigueur

1. Le secteur des transports est un des premiers émetteurs de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques

Le secteur des transports est aujourd'hui le **premier responsable d'émissions de gaz à effet de serre en France**. En 2012, il représentait 26 % des émissions totales. La France s'est fixé comme objectif de réduire les émissions de ce secteur de 20 % d'ici à 2020.

Le secteur des transports émet **quatre gaz à effet de serre différents** (CO₂, N₂O, CH₄, HFC), dont le CO₂ est le principal et représente à lui seul plus de 95 % des émissions. Au sein du secteur, le **transport routier** est responsable de **34 % des émissions totales de CO₂ en 2012** et d'environ **95 % des émissions au sein du secteur des transports**. Cette proportion est à mettre en regard avec les données de 1980, qui ne classaient le secteur du transport routier qu'au 4^{ème} rang des secteurs émetteurs en France, avec seulement 17 % des émissions de CO₂ totales.

Cette **forte hausse** (+480 % entre 1960 et 2012 et +9 % entre 1990 et 2012) s'explique en grande partie par **l'augmentation du trafic routier**, qui a augmenté de 675 % entre 1960 et 2012. Mais les émissions se sont stabilisées à partir de 2001 et ont décliné de manière assez significative à partir de 2008.

Cette évolution est en partie liée à la mise en place de dispositifs incitatifs pour les véhicules les moins polluants, comme la prime à la casse, mais aussi à la hausse des prix du carburant depuis le premier trimestre 2008.

ÉMISSIONS DE CO₂ PAR MODE

Millions de tonnes				Structure en %	
	1990	2011	2012	2011	2012
Transport routier	110,8	120,5	117,9	95,1	95,0
Transport aérien domestique	3,5	3,6	nd	2,8	nd
Transport maritime domestique	1,6	1,0	nd	0,8	nd
Autres ¹	0,8	1,1	nd	0,9	nd
Transport ferroviaire	1,1	0,5	nd	0,4	nd
Total	117,8	126,7	124,0	100,0	100,0

¹ Y compris transport fluvial.

nd : non disponible.

Source : Citepa, format Secten avril 2013

Le secteur des transports est également responsable d'une **grande partie de l'émission d'autres polluants atmosphériques**, notamment les **oxydes d'azote (NOx) et les particules fines (PM)**, que l'on retrouve dans des proportions importantes, notamment dans les fumées émises par les moteurs diesel.

Selon le dernier rapport du Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA), le **transport routier** est responsable de **54 % des émissions de NOx en 2012**, soit 526 kt. Il observe néanmoins une baisse depuis 1993, due au renouvellement du parc de véhicules en pots catalytiques et autres technologies de réduction, malgré un accroissement du parc et de la circulation.

En ce qui concerne **les particules fines en suspension**, le secteur des transports routiers est responsable de 14 % de l'émission des particules de diamètre inférieur à 10 microns (PM₁₀) et de 17 % de celle des particules de diamètre inférieur à 2,5 microns (PM_{2,5}).

2. Les engagements de la France

Un cadre international

La France fait partie des 154 États qui ont adopté la **Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)** à Rio en 1992 et qui est entrée en vigueur le 21 mars 1994.

La Convention reconnaît trois principes : le **principe de précaution** qui implique que l'incertitude scientifique ne justifie pas de différer l'action, le **principe de responsabilité commune mais différenciée** et le **principe du droit au développement économique**.

La dernière réunion de la conférence des parties s'est réunie en décembre 2014 à Lima ; la prochaine, la **COP-21, aura lieu à Paris en décembre 2015**.

Les dernières réunions ont abouti à :

- un **objectif de maintien de l'accroissement de la température moyenne de +2° C d'ici la fin du siècle**, soit le niveau recommandé par le GIEC ;

- des **financements de la part des pays développés** pour les politiques climatiques d'atténuation et d'adaptation des pays en développement devant atteindre **100 milliards de dollars par an d'ici à 2020** ;

- une **deuxième période d'engagement pour le Protocole de Kyoto sur 2013-2020** ;

- des **engagements volontaires de réduction d'émissions à l'horizon 2020 pour les pays ne participant pas au Protocole de Kyoto**.

Le **Protocole de Kyoto**, qui est **entré en vigueur le 16 février 2005**, fixe un objectif de réduction pour les émissions agrégées de six gaz à effet de serre (GES), exprimé en potentiel de réchauffement global (PRG) : le dioxyde de carbone, le protoxyde d'azote, le méthane, les hydrofluorocarbures, les perfluorocarbures et les hexafluores de soufre.

Pour la France, qui a ratifié le Protocole le 31 mai 2002, l'objectif de stabilisation des émissions sur la période 2008-2012 a été fixé au niveau de 1990. Ce dernier a été atteint puisque son bilan d'émissions de GES (sur le périmètre Kyoto), est de 2 538,7 Mt CO_{2e}¹ sur la période 2008-2012.

Un objectif sectoriel défini par le Grenelle

La **loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle I)**, fixe un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports. L'article 10 prévoit que « *l'objectif est de réduire, dans le domaine des transports, les émissions de gaz à effet de serre de 20 % d'ici à 2020 (par rapport à 2005), afin de les ramener à cette date au niveau qu'elles avaient atteint en 1990* ».

En 2012, la réduction des émissions de gaz à effet de serre est de 5,8 % par rapport à 2005 (6 % pour le transport routier et 2,2 % pour les autres modes de transport).

¹ CO_{2e} : équivalent carbone

L'article 13 de la même loi fixe un objectif sur les émissions unitaires du parc de véhicules particuliers : *« l'État se fixe comme objectif de ramener les émissions moyennes de dioxyde de carbone de l'ensemble du parc des véhicules particuliers en circulation de 176 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre (en 2005) à 120 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre en 2020 (...). Des objectifs similaires en proportion devront être atteints pour les véhicules utilitaires légers et les motocycles ».*

Un **Plan Climat 2004 révisé en 2006 s'est substitué au premier Plan national de lutte contre le changement climatique de 2000**. Ce plan climat a fait l'objet d'une actualisation en 2010 concernant la période 2012-2020.

Un **schéma national pour la mobilité durable**, inspiré des travaux de la commission Mobilité 21, a été adopté en juillet 2013.

Enfin, le 7 mai 2013, un nouvel appel à projets pour promouvoir les transports collectifs urbains et la mobilité durable a été lancé avec 450 millions d'euros.

En ce qui concerne les **véhicules particuliers**, l'Union européenne a fixé :

- un **objectif de réduction des émissions de CO₂ des véhicules particuliers neufs** avec une première étape de réduction à 130 gCO₂/km applicable progressivement de 2012 à 2015 et une valeur objectif de 95 gCO₂/km en 2020 ;

- un **objectif national de réduction des émissions de CO₂ de l'ensemble du parc de véhicules particuliers** à 120 gCO₂/km en 2020.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

La commission spéciale a adopté, à l'initiative de son rapporteur, un **article additionnel visant à promouvoir et à encourager le développement et le déploiement des transports, collectifs ou individuels, de personnes ou de marchandises, sobres et peu polluants**.

L'alinéa 1 fait du développement et du déploiement des transports en commun faiblement émetteurs de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques une priorité, tant du point de vue de l'accélération de la transition énergétique que d'un point de vue d'aménagement du territoire afin d'améliorer « le maillage et l'accessibilité ».

L'alinéa 2 prévoit que le développement d'offres de transports sobres, la lutte contre l'étalement urbain et le développement du télétravail sont encouragés par la politique nationale des transports afin de garantir « le droit à la mobilité ».

L'alinéa 3 fait du développement de véhicules sobres et peu polluants une priorité de la politique industrielle nationale, qui peut passer par des facilités de circulation et de stationnement ou encore l'évolution du

bonus-malus. L'objectif national de 2 litres aux 100 kilomètres est qualifié de « norme de référence ».

L'**alinéa 4** précise que l'État encourage le report modal du transport routier par véhicule individuel vers le transport ferroviaire, les transports collectifs routiers et les transports non motorisés.

L'**alinéa 5** concerne le transport des marchandises : la priorité doit être donnée aux investissements de développement du ferroviaire, des voies d'eau et des infrastructures portuaires. Il est indiqué que l'État « *soutient le développement des trafics de fret fluvial et ferroviaire* » afin de réduire le trafic routier.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur est particulièrement **favorable aux objectifs affichés** par cet article. Il émet néanmoins un certain nombre de réserves quant aux risques que comporte le « *droit mou* », non normatif, purement déclaratoire.

Si l'ensemble de l'article est dénué de portée contraignante, et pour l'État, et pour les collectivités territoriales et pour les acteurs économiques, un alinéa semble particulièrement flou.

L'**alinéa 2, en effet, fait état d'un « droit à la mobilité » qui ne repose sur aucun fondement juridique.** Le code des transports prévoit seulement, en son article L.1111-2, que la mise en œuvre progressive du droit au transport permet à l'utilisateur de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité, de prix et de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public.

Votre rapporteur souligne aussi que la « *norme de référence* » **constituée par « l'objectif national » de 2 litres aux 100 kilomètres n'a aucune portée normative, même s'il s'agit d'un signal important donné à la filière industrielle automobile.** Les facilités de circulation et de stationnement évoquées par l'alinéa 3 semblent viser la liste des véhicules interdits à la circulation dans le cadre des pouvoirs du maire et la possibilité ouverte par l'article 63 de la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, qui prévoit que le barème tarifaire peut être modulé en fonction de l'impact sur la pollution atmosphérique du véhicule.

À l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté **un amendement rédactionnel réécrivant l'alinéa 2 de manière à ne plus mentionner le « droit à la mobilité ».**

Elle a également retenu **deux amendements identiques présentés l'un par M. Raison, et l'autre par MM. César et Bignon**, pour donner une **plus grande ampleur à la notion de véhicule propre** : un véhicule propre devra s'apprécier également eu égard aux **pollutions qu'il émet sur l'ensemble de son cycle de vie**.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

CHAPITRE I^{ER}

Efficacité énergétique et énergies renouvelables dans les transports

Article 9

(articles L. 224-1, L. 224-5 et L. 224-6 à L. 224-8 [nouveaux] du code de l'environnement, articles L. 318-1 et L. 318-2 [abrogé] du code de la route)

Obligation renforcée pour l'État et les établissements publics d'acquérir des véhicules propres et expérimentation de véhicules innovants à délégation de conduite

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, renforce les objectifs d'équipement en véhicules propres de l'État et des autres personnes publiques.

I. Le droit en vigueur

La **loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie** a mis en œuvre plusieurs mesures visant à améliorer la qualité de l'air, notamment par le biais d'une promotion des véhicules les moins émetteurs de gaz à effet de serre.

Elle a ainsi prévu à **l'article L. 318-2 du code de la route**, une obligation contraignante en matière de véhicules sobres. Cette obligation concerne **l'État, les établissements publics, les entreprises nationales pour leurs activités n'appartenant pas au secteur concurrentiel, les collectivités territoriales et leurs groupements** et consiste en une **obligation d'acquisition ou d'utilisation d'au moins 20 % de véhicules faiblement émetteurs lors du renouvellement de leur parc automobile**.

Cette obligation ne vaut que pour les **établissements gérant une flotte de plus de vingt véhicules** et ne concerne que les véhicules dont le poids total autorisé en charge (PTAC) est inférieur à 3,5 tonnes.

En outre, elle est limitée par les « *contraintes liées aux nécessités du service* ». Cette limite est valable notamment, en vertu de l'article R. 318-8 du même code « *lorsque les conditions d'approvisionnement en carburant, les exigences de sécurité liées à l'utilisation des véhicules fonctionnant à l'énergie électrique, au gaz de pétrole liquéfié ou au gaz naturel, ou les performances de ces véhicules sont incompatibles avec les missions de service* ».

L'article R. 318-7 du code de la route précise que cette obligation concerne les « *voitures particulières, ainsi que (les) véhicules de transport de personnes et (les) véhicules de transport de marchandises ou assimilés dont le poids total autorisé en charge (PTAC) n'excède pas 3,5 tonnes, qui ont été acquis ou loués par des contrats d'une durée cumulée supérieure à un an et pour lesquels il existe sur le marché européen des modèles concurrents de même usage fonctionnant à l'énergie électrique, au gaz de pétrole liquéfié ou au gaz naturel.* »

L'obligation des 20 % concernant l'État s'apprécie dans le cadre de chaque direction gestionnaire de moyens pour les administrations centrales, chaque service déconcentré gestionnaire de crédits permettant l'acquisition de véhicules, chaque service à compétence nationale et chaque autorité administrative indépendante.

L'État s'est inscrit dans une logique d'exemplarité en réorientant ses commandes de véhicules, via la circulaire n° 5620 du Premier ministre du 3 décembre 2012, avec un **objectif d'au moins 25 % de véhicules électriques et hybrides (objectif qui ne tient pas compte des autres motorisations propres, contrairement aux obligations prévues par le présent projet de loi)**. D'un parc de moins de 100 véhicules électriques en 2012, l'État est ainsi passé à un parc de 1 271 véhicules en 2013 (soit 29 % des véhicules achetés par l'État en 2013).

Enfin, **l'article L. 318-3 du code de la route** prévoit que l'État, les établissements publics et les entreprises nationales ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements qui gèrent directement ou indirectement une flotte de plus de vingt véhicules à usage de transport public en commun de voyageurs, « *utilisent des véhicules fonctionnant à l'aide de carburants dont le taux minimal d'oxygène a été relevé* ». Cette mesure s'applique dans les périmètres de transports urbains des agglomérations de plus de 100 000 habitants.

L'article L. 224-5 du code de l'environnement prévoit, de manière générale, que « *les règles relatives à la consommation énergétique et aux émissions polluantes des véhicules automobiles sont fixées par les articles L. 311-1 et L. 318-1 à L. 318-3 du code de la route* ».

Depuis le 1^{er} septembre 2014, les nouvelles homologations de véhicules particuliers neufs provenant des États membres de l'Union européenne sont soumises à la **norme Euro 6** qui fixe notamment de **nouveaux plafonds d'émissions pour les oxydes d'azote (NOx) émis par les véhicules diesel**.

Les émissions d'oxydes d'azote par les voitures particulières à motorisation diesel sont désormais limitées à **80 mg/km**, soit une **réduction de plus de 50 %** par rapport à la norme Euro 5.

Par ailleurs, les émissions combinées d'hydrocarbures et d'oxydes d'azote provenant des véhicules diesel voient également leur seuil s'abaisser. Les voitures particulières doivent limiter leur taux d'émission à **170 mg/km**.

La norme Euro 5, entrée en vigueur en septembre 2009, avait fixé des limitations pour les véhicules diesels concernant les émissions de monoxyde de carbone (500 mg/km), les particules (5 mg/km), les oxydes d'azote (NOx)(180 mg/km), et les émissions combinées d'hydrocarbures et d'oxydes d'azote (230 mg/km).

La norme Euro 6, applicable depuis le 1er septembre 2014 pour les nouvelles homologations de véhicules particuliers, prendra effet dès le 1er septembre 2015 en ce qui concerne l'immatriculation et la vente de tous les véhicules particuliers neufs.

II. Le projet de loi initial

Les I, II et III du présent article mettent en place une **extension et un renforcement de l'obligation** prévue à l'article L. 318-2 du code de la route en matière d'équipement en véhicules dits « propres ».

Le **nouvel article L. 224-6 du code de l'environnement** créé par les alinéas 4 à 8, prévoit un **nouvel objectif contraignant d'acquisition ou d'utilisation de véhicules propres** lors du renouvellement de parcs de véhicules dont le PTAC est inférieur à 3,5 tonnes :

- un minimum de **50 % pour l'État et ses établissements publics** ;
- un minimum de **20 % pour les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que pour les entreprises nationales** (pour leurs activités n'appartenant pas au secteur concurrentiel).

Comme le prévoit le droit actuel, cette obligation n'est pas applicable « *aux véhicules utilisés pour les missions opérationnelles, notamment ceux de la défense nationale, de la police, de la gendarmerie et de la sécurité civile, les ambulances ainsi que les véhicules d'intervention et d'exploitation routière* ».

L'entrée en vigueur de cette obligation est fixée au 1^{er} janvier 2016, « *sauf pour les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental d'électricité* », pour lesquelles cette date sera fixée par la programmation pluriannuelle de l'énergie, « *en fonction des capacités du système électrique* ».

L'alinéa 5 donne une **définition légale des véhicules dits « propres »** : il s'agit des « *véhicules électriques ou hybrides rechargeables, ainsi que tous les véhicules ayant un très faible niveau d'émission de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques fixé par référence à des seuils déterminés par décret* ».

Aux alinéas 9 à 11, le **nouvel article L.224-7 du code de l'environnement** :

- reprend les dispositions de l'article L.318-3 du code de la route fixant une obligation pour l'État et les autres personnes publiques d'utiliser des véhicules fonctionnant à l'aide de carburants dont le taux minimal d'oxygène a été relevé lorsqu'ils gèrent une flotte de plus de vingt véhicules à usage de transport public en commun de voyageurs dans les périmètres de transports urbains des agglomérations de plus de 100 000 habitants ;

- fixe une **obligation applicable aux véhicules dont le PTAC excède 3,5 tonnes** (qui sont exclus du champ des obligations actuelles), pour l'État et ses établissements publics seulement : ces derniers doivent acquérir ou utiliser, lors du renouvellement de leur parc de ce type de véhicules, au moins 50 % de véhicules « *fonctionnant à l'énergie électrique, au gaz de pétrole liquéfié ou au gaz naturel* » (à l'exception des véhicules utilisés pour les missions opérationnelles). L'entrée en vigueur de cette obligation est fixée au **1^{er} janvier 2016**.

L'alinéa 12 prévoit qu'un **décret en Conseil d'État** précise les conditions d'application de ces nouvelles mesures.

Le IV sollicite une **habilitation, en vertu de l'article 38 de la Constitution**, afin que le Gouvernement puisse prendre, par ordonnance, des mesures permettant « *la circulation sur la voie publique de véhicules à délégation partielle ou totale de conduite, qu'il s'agisse de voitures particulières, de véhicules de transport de marchandises ou de véhicules de transport de personnes, à des fins expérimentales, dans des conditions assurant la sécurité de tous les usagers et en prévoyant, le cas échéant, un régime de responsabilité approprié* ».

L'étude d'impact précise que cette habilitation relative aux expérimentations liées au véhicule autonome doit permettre notamment de modifier les dispositions des codes de la route, de la voirie routière et des transports relatives à la sécurité des personnes, aux régimes de responsabilité et à l'exercice des compétences en matière de services de transport et de mobilité des autorités organisatrices de la mobilité.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Outre **cinq amendements rédactionnels** du rapporteur, la commission spéciale a apporté un certain nombre de modifications de fond :

- **les loueurs de véhicules automobiles** sont eux aussi soumis à une obligation d'acquisition, avant 2020, d'au moins **10 % de véhicules propres**

lors du renouvellement de leur parc (un nouvel article L. 224-7-1 est ainsi créé dans le code de l'environnement, à l'initiative du rapporteur) ;

- **les exploitants de taxis et les exploitants de voitures de transport avec chauffeur** sont également soumis, lorsque leur parc comprend plus de dix véhicules, à l'obligation d'acquérir avant 2020 au moins **10 % de véhicules propres** lors du renouvellement de leur parc (un nouvel article L. 224-7-2 est ainsi créé dans le même code, à l'initiative du rapporteur) ;

- **la définition des véhicules propres est précisée**, à l'initiative du Gouvernement, afin de n'écartier aucune technologie ni source d'énergie, et compte tenu des développements en cours et futurs en la matière : il sont définis *« comme les véhicules électriques ainsi que les véhicules de toutes motorisations et de toutes sources d'énergie permettant l'atteinte de faibles niveaux d'émission de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, fixés par référence à des seuils déterminés par décret »* ;

- **les véhicules exclus du champ de l'obligation** d'acquisition de véhicules propres, en raison de leur utilisation pour des missions opérationnelles, **peuvent contribuer à atteindre les mêmes objectifs** avec des solutions adaptées aux spécificités de ces missions : cette précision a été apportée à l'initiative du rapporteur et de Cécile Duflot ;

- le code de la route est modifié afin de prévoir que **les véhicules les plus sobres et les moins polluants peuvent bénéficier de conditions de circulation et de stationnement privilégiées**.

D'autres modifications ont été apportées en séance :

- **huit amendements rédactionnels** ;

- à l'initiative du rapporteur, **les véhicules nécessaires à l'exploitation des réseaux d'infrastructure et à la sécurité des transports terrestres et maritimes sont exclus du champ de l'obligation** ;

- à l'initiative du rapporteur, il est précisé que les voies qui pourraient être réservées aux véhicules à délégation de conduite dans le cadre de l'habilitation du présent article ne doivent **pas empiéter sur les voies réservées aux transports collectifs**.

IV. La position de votre commission

Votre rapporteur est **favorable à la démarche d'exemplarité que l'État et les collectivités territoriales doivent engager en termes de mobilité propre et de respect de la qualité de l'air**. Il souhaite néanmoins souligner plusieurs limites.

La première limite concerne les **méthodes de mesure des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques** par les véhicules, et les **cycles d'homologation** permettant de vérifier le respect des normes réglementaires européennes.

Une des principales difficultés relatives à la mesure des émissions de polluants par les véhicules réside, non pas dans la question du durcissement des seuils d'émissions, mais dans la **représentativité du cycle d'homologation utilisé**.

Votre rapporteur souligne qu'aujourd'hui, comme cela lui a été confirmé par l'Ademe, **les mesures réalisées lors des homologations ne sont pas représentatives des émissions de polluants en usage réel et ne permettent donc pas de connaître les impacts réels des véhicules routiers sur la qualité de l'air**. Des études néerlandaises et britanniques notamment ont mis en évidence des différences importantes entre les tests effectués sur les bancs d'essais des véhicules et les émissions en conditions réelles de circulation. Les émissions d'oxydes d'azote et de particules fines notamment, sont supérieures à celles mesurées sur les chaînes d'homologation.

Le cycle utilisé aujourd'hui afin de déterminer le niveau de CO₂ émis par les véhicules (seuil du bonus-malus par exemple), ou encore en mesurer la consommation et les niveaux de pollution (monoxyde de carbone, hydrocarbures non brûlés, oxydes d'azote, particules en suspension), est le **cycle NEDC (New European Driving Cycle)**, qu'on appelle aussi **MVEG (Motor Vehicle Emissions Group)**. Ce test est mené sur banc à rouleaux et est censé reproduire les conditions de circulation rencontrées en Europe.

L'évolution prévue pour les normes Euro envisage la **mise en place d'Euro 6c en septembre 2017**, dont la principale nouveauté sera le **basculement vers un nouveau cycle d'homologation, le cycle WLTC (Worldwide harmonized Light duty Tests Procedures)**, qui devrait être beaucoup plus représentatif de la réalité et conduira en conséquence les constructeurs à optimiser les émissions des véhicules.

La seconde limite concerne la **définition des « véhicules propres »**. En effet, **une définition exacte reposerait sur un bilan pris sur la totalité du cycle de vie du véhicule**, de façon à avoir une approche multi-critères, considérant les impacts allant de la fabrication au recyclage, c'est-à-dire **basée sur l'empreinte écologique du produit**. Cette approche nécessite la réalisation d'études dites « ACV » (analyse du cycle de vie) des différentes technologies disponibles.

L'Ademe a d'ores et déjà initié cette démarche en réalisant une **étude ACV du véhicule électrique**, dans une approche comparative avec les véhicules thermiques. D'autres travaux de ce type, notamment pour les technologies hybrides, sont prévus en 2015. Ce type d'analyses est à mener sur le long terme et ne doit donc pas empêcher d'agir rapidement sur la question du niveau des émissions de polluants.

Pour autant, votre rapporteur considère que **la définition donnée par le présent article offre l'avantage de ne privilégier aucune technologie, aucune motorisation ni aucune source d'énergie, mais de se concentrer sur**

un seul critère discriminant, les niveaux d'émissions. En outre, cette définition ne ferme pas la porte à des réflexions plus approfondies sur le véhicule propre, une fois les études ACV menées pour l'ensemble des technologies.

Il attire néanmoins l'attention sur la **construction de ces seuils**, dont dépendra essentiellement l'efficacité de la politique incitative pour la mobilité durable et de la politique de protection de la qualité de l'air.

Les informations transmises à votre rapporteur indiquent que les seuils qui seront fixés par décret comprendront :

- des seuils relatifs aux émissions de CO₂ ;
- des seuils relatifs aux **émissions de polluants atmosphériques**, qui devraient être calqués sur les seuils fixés aujourd'hui par l'annexe de l'arrêté du 3 mai 2012 établissant la nomenclature des véhicules classés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques, pris en application de l'article du code de l'environnement qui avait créé les ZAPA (zones d'actions prioritaires pour l'air).

Concernant la possibilité, pour les véhicules les plus sobres et les moins polluants, de bénéficier de conditions de circulation et de stationnement privilégiées, votre rapporteur souligne qu'elle ne devra concerner qu'un petit nombre de véhicules parmi les « véhicules propres », au risque d'être contre-productive.

Enfin, concernant le IV de l'article relatif à l'habilitation sur l'expérimentation en matière de délégation de conduite, votre rapporteur s'est fait préciser que **des ajustements dans le code des transports, le code de la voirie routière, le code de la route ou encore le code général des collectivités territoriales étaient nécessaires pour autoriser des expérimentations de circulation sur les voies ouvertes à la circulation publique de véhicules à délégation partielle ou totale de conduite.**

À ce jour, ont d'ores et déjà été identifiés des besoins d'ajustements du code des transports pour faciliter des expérimentations pour des transports publics de personnes et de marchandises :

- elles pourraient être organisées par d'autres personnes publiques que les autorités organisatrices de transport ou les autorités organisatrices de la mobilité et selon des modalités différentes ;
- en outre, l'opérateur ne serait pas soumis à l'obligation d'inscription au registre des transporteurs afin de faciliter les expérimentations par des entreprises issues d'autres secteurs d'activités, notamment les constructeurs de véhicules.

Votre commission a **adopté dix amendements** sur cet article :

- **cinq amendements rédactionnels** du rapporteur ;
- un **amendement, à l'initiative du rapporteur, permettant aux véhicules à délégation totale ou partielle de conduite affectés à un transport public de personnes, d'emprunter les voies réservées aux transports collectifs** dans le cadre des expérimentations prévues par l'article ;
- **quatre amendements identiques** de M. Raison, MM. César et Bignon, M. Houel et M. Détraigne pour prévoir que **les collectivités territoriales et leurs groupements, qui ne sont soumis à aucune obligation sur leur flotte de véhicules « lourds », doivent réaliser une étude technico-économique** sur l'opportunité d'acquérir des véhicules propres au moment du renouvellement de leur parc.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 9 bis A

(article 220 *undecies* A [nouveau] du code général des impôts)

Réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises qui mettent des vélos à disposition de leurs salariés

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance à l'Assemblée nationale, instaure une réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises qui mettent à disposition de leurs salariés une flotte de vélos.

I. Le droit en vigueur

Selon les chiffres du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie de 2011 :

- 23 à 25 millions de Français, soit 40 % de la population déclarent avoir une pratique régulière du vélo ;
- 30 à 36 % des Français déclarent utiliser le vélo comme moyen de déplacement ;
- 5 % le pratiquent quotidiennement ;

- 10 millions de Français (17 % de la population) déclarent faire du vélo occasionnellement.

Au total, au moins **trois millions de vélos sont vendus chaque année et environ 3 % des déplacements se font aujourd'hui à vélo.**

L'État encourage la pratique du vélo à travers plusieurs leviers, pour la plupart mis en œuvre au moment du Grenelle de l'environnement.

Les principaux leviers de la politique d'encouragement du vélo

Premier de ces leviers, **les plans de déplacements urbains (PDU)**, élaborés par les collectivités locales et rendus obligatoires depuis la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, prennent en compte le vélo. Ils définissent par exemple des voies réservées à certains usages (voies de bus, pistes cyclables...) et prévoient la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie, tels que le vélo.

Deuxième outil, depuis 2007, **le Coordinateur interministériel pour le Développement de l'Usage du vélo** dispose chaque année d'un budget propre pour encourager la pratique du vélo, soutenir les activités des acteurs du secteur vélo, réaliser des études sur l'usage du vélo, organiser des actions de communication et de promotion de ce mode de transport et aider plusieurs services de l'État à se doter de vélos de service. Il a d'ailleurs publié en **novembre 2013 un rapport sur les enjeux et les impacts de l'indemnité kilométrique vélo.**

Des **vélo-routes et des voies vertes** supplémentaires ont été aménagées depuis 1998, portant leur longueur totale à 10 000 km en 2010. L'article 11 de la **loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite « Grenelle 1 »)**, prévoit que les anciens terrains utilisés pour les chemins de fer (« emprises ferroviaires ») sont mis à la disposition des collectivités locales, afin de favoriser la création de voies vertes ou itinéraires cyclables sur ces terrains.

La **loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (« Grenelle 2 »)** a autorisé les communautés de commune, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération à organiser la mise à disposition de vélos en « libre-service ».

En outre, depuis 2009, les employeurs prennent en charge la moitié des abonnements souscrits par leurs salariés auprès des services publics de location de vélos pour le trajet entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail.

L'article 57 du Grenelle 2 a également prévu qu'à partir du 1^{er} janvier 2012, tout nouvel habitat collectif ou tout nouveau bâtiment tertiaire équipé d'un parking couvert ou sécurisé devra prévoir un local à vélo. Pour les bâtiments d'activités tertiaires existants, les locaux à vélo sont obligatoires au 1^{er} janvier 2015.

Depuis 2009, l'État soutient le **financement des projets de parkings à vélos dans les stations de transport collectif**. Depuis mai 2010, il soutient également le financement d'aménagements cyclables le long de la voie de transport collectif et à proximité immédiate des stations, permettant ainsi une meilleure accessibilité des cyclistes aux transports collectifs et facilitant l'intermodalité entre les deux modes de déplacement.

Depuis octobre 2008 l'État soutient financièrement des **projets d'infrastructures de « transports collectifs en site propre »** hors Île-de-France.

Plusieurs entreprises ont mis en place des « **plans de déplacement** » : concernant le vélo, ces actions peuvent être la construction de parkings et locaux à vélo, d'aménagements cyclables desservant l'entreprise ou encore la mise en place d'une aide financière pour l'achat d'un vélo par les employés.

L'intégration de la place du vélo est également un critère déterminant pour sélectionner les projets d'aménagement urbain, les « **éco-quartiers** ».

Depuis juillet 2008, de **nouvelles mesures de sécurité routière** permettent un meilleur partage de l'espace public entre les cyclistes et les autres usagers et une plus grande sécurité de déplacement pour tous, particulièrement les plus vulnérables.

Enfin, des **recherches en faveur du « développement de l'usage du vélo »** sont en cours depuis quelques années (programme national de recherche, d'expérimentation et d'innovation dans les transports terrestres - PREDIT) afin de faire émerger de nouvelles méthodologies pour développer l'usage du vélo, permettre d'expérimenter de nouvelles pratiques, renforcer le confort et la sécurité pour des usagers du vélo et mieux connaître les besoins des différentes parties prenantes (recherches concernant les innovations technologiques, l'identification de nouveaux comportements...).

Source : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Le **Plan d'action pour les mobilités actives du vélo et de la marche**, annoncé le 5 mars 2014 par le secrétaire d'État chargé des transports, comporte 25 mesures incitatives pour développer les transports doux.

Parmi les mesures emblématiques de ce plan, on trouve la **mise en œuvre facilitée pour les collectivités territoriales de zones de circulation apaisée**, à vitesse réduite, la **généralisation du double-sens cyclable dans toutes les rues à 30 km/h**, autorisation du chevauchement d'une ligne continue pour le dépassement d'un cycliste si la visibilité le permet afin d'éviter les dépassements rasants dangereux.

On trouve également **l'expérimentation, auprès d'entreprises volontaires, du versement d'une indemnité kilométrique aux salariés se rendant au travail à vélo**.

En effet, le vélo est le seul mode de déplacement ne bénéficiant pas de soutien financier. Il est prévu que **l'Ademe évalue l'efficacité de cette mesure**, en termes de report modal notamment, pour alimenter la réflexion sur son éventuelle généralisation à terme.

Les politiques de formation et d'apprentissage sont aussi mises à contribution avec des dispositifs comme la semaine du vélo à l'école. La première a eu lieu du 2 au 6 juin 2014 et vise à sensibiliser les élèves aux atouts du vélo comme mode de déplacement.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

À l'initiative de députés socialistes, l'Assemblée nationale a adopté, en séance publique, contre l'avis du Gouvernement, un amendement qui crée un article additionnel dans le code général des impôts afin de prévoir une **réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises qui mettent à disposition de leurs salariés une flotte de vélos.**

Le dispositif prévoit que l'impôt sur les sociétés dû par ces entreprises est **réduit de 25 % du prix d'achat de la flotte de vélos.**

III. La position de votre commission

Le vélo est un secteur à fort potentiel qui génère chaque année **4,5 milliards d'euros de retombées économiques** et représente **35 000 emplois.**

L'impact budgétaire de la mesure n'a pas été anticipé, le dispositif ayant été introduit en séance à l'Assemblée nationale, mais le manque à gagner serait, selon toute vraisemblance, limité. Cet article est en outre à rapprocher de l'article 13 *bis*, relatif à l'indemnité kilométrique du vélo.

Votre rapporteur est **favorable au développement de ce type de mobilité, qui ne bénéficie pas aujourd'hui des incitations prévues pour les autres types de transport** et qui a déjà fait l'objet de dispositifs similaires chez nos voisins européens.

À l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté un amendement rédactionnel.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 9 bis

Stratégie nationale pour le développement des véhicules propres et le déploiement des infrastructures permettant leur alimentation en carburant

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, prévoit une stratégie pour le développement des véhicules propres et le déploiement des infrastructures permettant leur alimentation en carburant.

I. Le droit en vigueur

Le développement des véhicules dits « propres » est aujourd'hui encouragé par différents dispositifs incitatifs.

Le 1^{er} octobre 2009, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a présenté un **plan national pour le développement des véhicules électriques et hybrides** avec **14 actions concrètes** pour favoriser le développement de voitures électriques et hybrides rechargeables.

En juillet 2012, « le plan automobile » est venu renforcer le soutien à la filière, en proposant des mesures pour favoriser l'innovation et la recherche dans le secteur des véhicules propres, notamment au travers du programme des investissements d'avenir (un milliard d'euros dont 650 millions d'euros pour les véhicules routiers de demain), et pour renforcer le bonus-malus écologique.

Dans le cadre de la mise en œuvre de ce plan, **l'objectif a été fixé aux services de l'État d'acquérir au moins 25 % de véhicules électriques ou hybrides¹ parmi les nouveaux achats de voitures particulières et véhicules utilitaires légers**. Cet objectif a été atteint et même dépassé en 2013, avec 1 271 achats de véhicules propres, dont 308 véhicules électriques et 963 véhicules hybrides, constituant 29 % des achats publics de véhicules.

Le décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres, a mis en place le **dispositif du bonus écologique**, que l'État a relevé en juillet 2012, toujours dans le cadre du plan automobile, à hauteur de 7 000 euros du 1^{er} août 2012 au 31 octobre 2013 et à 6 300 euros à compter du 1^{er} novembre 2013.

Taux d'émission de CO ₂ (en grammes par kilomètre)	Montant du bonus au 1 ^{er} novembre 2013 (en euros)
0 à 20 g	6 300 (dans la limite de 27 % du coût d'acquisition)
21 à 60 g	4 000 (dans la limite de 20 % du coût d'acquisition)

Source : Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie

Mais, concernant les véhicules électriques ou hybrides, le soutien à leur développement ne peut se faire sans un soutien concomitant au déploiement des structures d'avitaillement de ces véhicules, les bornes de recharge, dont la compétence relève aujourd'hui des collectivités territoriales.

¹ Circulaire du Premier ministre n°5620/SG du 3 décembre 2012.

L'article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales prévoit en effet que les communes peuvent créer et entretenir ces infrastructures. Elles peuvent transférer cette compétence aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement, de soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ou de réduction des émissions polluantes ou de gaz à effet de serre, aux autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité ou aux autorités organisatrices des transports urbains (ou au Syndicat des transports d'Île-de-France).

Le récent rapport de Jean-Jacques Filleul sur la loi du 4 août 2014 facilitant le déploiement d'un réseau d'infrastructures de véhicules électriques¹ sur l'espace public a fait le point sur le réseau existant. « *Le réseau actuel comporte environ 8 000 points de charge installés ou programmés. Parmi ces bornes, on trouve 3 760 points de charge installés qui entrent dans le cadre de projets locaux soutenus par l'Ademe (dont 908 en charge normale, 2 838 en charge normale à accélérée et 14 en charge rapide) et 1 497 points de charge dont le dossier est en cours d'instruction par l'Ademe. On trouve aussi environ 5 000 points de charge parisiens « Autolib », qui n'entraient pas jusqu'à présent dans le champ des projets soutenus par l'Ademe. Les systèmes de délégation de service public devraient prochainement pouvoir entrer dans le cadre de ces projets aidés. Ce réseau est le premier d'Europe et le troisième au niveau mondial.* »

Ce réseau est aujourd'hui encadré par **deux types d'initiatives, celles des collectivités territoriales et les initiatives privées.**

1. Le maillage des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales bénéficient d'une **aide de l'Ademe** pour leurs **projets d'implantation d'infrastructures de charge**. Dans ce cadre, l'État soutient les projets des villes ou agglomérations de plus de 200 000 habitants, des départements, des régions, des syndicats intercommunaux, des établissements publics d'aménagement. Pour être soutenus, **ces projets doivent être d'au moins 400 000 euros.**

L'Ademe aide alors les collectivités sous la forme de **subventions à hauteur de 50 % pour la recharge normale ou accélérée et de 30 % pour la recharge rapide**. Le prix d'une borne peut aller de 12 000 euros pour une borne normale à 35 000 euros pour une borne rapide, travaux et aménagement compris. En contrepartie, la collectivité doit s'engager à assurer la gratuité du stationnement des véhicules électriques et hybrides rechargeables pour deux ans au moins sur toute place de stationnement qui dépend d'elle.

¹ Rapport n° 561 (2013-2014) de M. Jean-Jacques FILLEUL, fait au nom de la commission du développement durable, déposé le 27 mai 2014.

Sont éligibles à ce dispositif de soutien les villes, agglomérations, groupements de villes ou d'agglomérations et métropoles, les syndicats intercommunaux, les établissements publics d'aménagement, les départements et les régions. Il ne concerne que les dépenses de matériel, de génie civil et de raccordement au réseau, réalisées entre janvier 2013 et décembre 2017.

Le **premier appel à manifestation d'intérêt (AMI)** lancé par l'Ademe en avril 2011 et clos le 16 décembre 2013 a permis de financer deux projets au Havre et à Angoulême. **Le second AMI, ouvert depuis le 10 janvier 2013, était initialement doté d'un budget de 50 millions d'euros.**

Une révision de ce second AMI a eu lieu le 17 juillet 2014, qui a permis d'en modifier les critères dans le sens d'un rehaussement du seuil minimal d'investissement et d'un maillage plus précis du territoire. Les projets doivent désormais satisfaire deux conditions :

- les infrastructures déployées doivent permettre la mise à disposition **d'au moins un point de charge pour 3 000 habitants** sur les territoires où sont installées les infrastructures ;

- **les coûts liés aux infrastructures (coûts du matériel, de génie civil et de raccordement au réseau du distributeur d'électricité) doivent être supérieurs ou égaux à 200 000 euros.**

Sa clôture a été repoussée au 31 décembre 2015.

D'après les données transmises par l'Ademe, début novembre 2014, 23 projets avaient été déposés, représentant au total 53 millions d'euros d'investissements ; 5 projets étaient en cours d'instruction et 18 projets avaient été acceptés pour un financement (représentant 22 millions d'euros d'aides engagés). Au total, le financement de 7 000 points de charge a été décidé, points de charge qui seront déployés d'ici 2016.

2. Les initiatives privées

Elles peuvent être le fait **des particuliers, des entreprises, des centres commerciaux**. Renault et Leclerc ont par exemple établi un partenariat afin d'équiper les parkings des centres commerciaux (800 bornes).

Le groupe français Bolloré a déposé, le 8 décembre 2014, un dossier auprès du ministère de l'économie pour déployer 16 000 points de charge publics destinés aux véhicules électriques et hybrides en France.

Ce projet, qui représente un investissement de 150 millions d'euros sur quatre ans, sera retenu s'il est reconnu « de dimension nationale », ce qui l'exempterait de redevance d'occupation du domaine public.

C'est la récente loi n° 2014-877 du 4 août 2014 facilitant le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur l'espace public, qui rend possible la constitution d'un ou de plusieurs grands opérateurs nationaux en charge du déploiement des bornes. Cette loi exonère de redevance l'État ou un opérateur au sein duquel l'État détient une participation, pour implanter des infrastructures nécessaires à la recharge des véhicules électriques et des véhicules hybrides rechargeables.

Pour pouvoir bénéficier de l'exonération de cette redevance, prévue à l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, l'État ou l'opérateur doit obligatoirement inscrire son plan de déploiement dans le cadre d'un « *projet de dimension nationale* », dont le critère essentiel est le nombre de régions concernées.

Le **décret du 31 octobre 2014** précise ce que recouvre cette notion d'aménagement équilibré des territoires concernés, laquelle doit s'apprécier « *au regard de la capacité du projet à concourir, seul ou en complément d'installations existantes ou dont l'implantation a été décidée par une personne publique ou privée compétente, en raison du nombre, de la localisation, des caractéristiques techniques et de la répartition des infrastructures de recharge qu'il prévoit, au développement d'un réseau national permettant le déplacement des véhicules électriques ou hybrides rechargeables* ». À la clé pour l'opérateur porteur du projet, **l'exonération du paiement de la redevance d'occupation du domaine public** afférente, « *sous réserve de l'acceptation de celui-ci par les collectivités locales concernées, lesquelles conservent la pleine maîtrise de leur domaine public respectif* ».

Le décret fixe également les modalités de la concertation prévue par la loi : le porteur du projet doit organiser une concertation « *à l'échelle de chaque région concernée* » et ce, « *préalablement à tous travaux et à toute demande d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public lorsqu'une telle demande est requise* ». Cette concertation, qui associe notamment les collectivités territoriales et les autorités organisatrices du réseau de distribution d'électricité, concourt à la définition « *des lieux d'implantation des infrastructures de recharge en fonction notamment des infrastructures de recharge déjà implantées, des projets d'implantation d'infrastructures décidés ou envisagés et des contraintes liées aux capacités des réseaux de distribution d'électricité* ». À l'issue de la concertation, le porteur du projet adresse aux personnes publiques associées à la concertation, ainsi qu'aux ministres chargés de l'Industrie et de l'Écologie, un compte rendu mentionnant les lieux retenus pour l'implantation des bornes de recharge.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

À l'initiative du rapporteur, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a inséré dans le texte du projet de loi un **article additionnel prévoyant une stratégie nationale, définie par l'État, pour le déploiement des véhicules propres et des infrastructures de recharge correspondantes.**

Les véhicules concernés sont ceux *« fonctionnant à l'électricité, à l'hydrogène, aux biocarburants avancés, au gaz naturel dont le bio-méthane et le gaz naturel liquéfié, ainsi que le gaz de pétrole liquéfié »*.

Cette stratégie :

- fixe des **objectifs de développement de ces véhicules et de leurs infrastructures** aux horizons de la programmation pluriannuelle de l'énergie ;

- **définit des territoires et des réseaux routiers prioritaires** pour le développement de ces infrastructures, cohérents avec une stratégie de déploiement ciblée pour certains types de véhicules propres.

Elle est **soumise pour avis au Conseil national de la transition énergétique et transmise au Parlement.**

Le rapporteur a apporté quelques **modifications rédactionnelles** à cet article en séance publique, en prévoyant notamment que cette stratégie vise **les véhicules propres**, tels que **définis au nouvel article L. 224-6 du code de l'environnement** prévu par l'article 9 du présent projet de loi.

III. La position de votre commission

Selon le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, **le développement des véhicules décarbonés devrait générer en France une activité économique de 15 milliards d'euros à l'horizon 2030** et contribuer au maintien de l'emploi dans la filière automobile.

La mise en œuvre de cette stratégie permettrait également une **réduction des importations de pétrole d'environ 4 Mtep** et une **réduction des émissions de CO₂ d'environ 17,5 millions de tonnes à l'horizon 2020**, ce qui représente une réduction de 3 % de nos émissions de CO₂ par rapport à 2007 (soit le quart de l'engagement de la France en termes de réduction d'émissions de CO₂ par les secteurs non soumis aux quotas de CO₂).

Votre rapporteur est **favorable à l'établissement d'une telle stratégie nationale, maîtrisée et coordonnée sur l'ensemble du territoire**, considérant que tous les facteurs sont aujourd'hui réunis pour permettre à la France de généraliser à une échelle nationale les différentes initiatives d'ores et déjà engagées.

Cette stratégie aura vocation à regrouper un certain nombre de leviers, dont quelques-uns sont contenus dans le présent texte : obligation d'achat par l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements, les entreprises nationales, les loueurs de véhicules et les exploitants de taxis ; introduction de la possibilité de définir des conditions de stationnement et de circulation privilégiées pour les véhicules propres les plus performants ; introduction d'une stratégie de déploiement des infrastructures d'alimentation en carburant propre ; aide à l'acquisition de véhicules propres, etc.

Outre deux amendements rédactionnels adoptés à l'initiative de votre rapporteur, votre commission a retenu un amendement de Ronan Dantec **élargissant cette stratégie nationale à la mobilité propre dans sa globalité**. Elle concernera ainsi, non seulement le développement des véhicules propres, mais aussi l'amélioration de l'efficacité énergétique du parc de véhicules, les reports modaux de la voiture individuelle vers les transports en commun terrestres tels que le vélo ou la marche à pied mais aussi du transport routier vers le ferroviaire et le fluvial, le développement de l'autopartage et du covoiturage, et l'augmentation du taux de remplissage des véhicules de transport de marchandises.

Cet amendement a cependant été rectifié à l'initiative de votre rapporteur afin de prévoir que **cette stratégie constitue un volet annexé de la programmation pluriannuelle de l'énergie**, permettant ainsi de ne pas multiplier les documents, et de faire de la réduction de notre dépendance aux énergies fossiles un élément central de cette programmation.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 10

(articles L. 111-5-2 et L. 111-5-4 du code de la construction et de l'habitation, article L. 123-1-12 du code de l'urbanisme, article 24 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965)

Favoriser le déploiement des infrastructures d'avitaillement des véhicules électriques et hybrides rechargeables

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, vise à renforcer le déploiement des bornes de recharge de véhicules électriques et hybrides rechargeables.

I. Le droit en vigueur

1. Les infrastructures de recharge sur la voie publique : du Grenelle de l'environnement à la loi du 4 août 2014

L'article 57 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a créé l'article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales, prévoyant la compétence des collectivités territoriales en matière de création et d'entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables ou la mise en place d'un service dédié.

Article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales

Sous réserve d'une offre inexistante, insuffisante ou inadéquate sur leur territoire, les communes peuvent créer et entretenir des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables ou mettre en place un service comprenant la création, l'entretien et l'exploitation des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables. L'exploitation peut comprendre l'achat d'électricité nécessaire à l'alimentation des infrastructures de charge.

Elles peuvent transférer cette compétence aux établissements publics de coopération intercommunale exerçant les compétences en matière d'aménagement, de soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ou de réduction des émissions polluantes ou de gaz à effet de serre, aux autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité visées à l'article L. 2224-31, aux autorités organisatrices des transports urbains mentionnées à l'article 27-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs et, en Ile-de-France, au Syndicat des transports d'Ile-de-France.

Sans préjudice des consultations prévues par d'autres législations, l'autorité organisatrice du réseau public de distribution d'électricité et le gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité émettent un avis sur le projet de création d'infrastructures de charge soumis à délibération de l'organe délibérant en application du présent article.

Afin d'accélérer le déploiement des infrastructures de recharge, encore trop lent, et d'assurer un maillage équilibré du territoire, la loi n° 2014-877 du 4 août 2014 facilitant le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur l'espace public, a anticipé la directive européenne sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants de substitution, adoptée le 29 septembre 2014 par le Conseil de l'Union européenne, qui a pour objectif de réduire la dépendance du secteur des transports de l'Union européenne aux énergies fossiles.

Après d'âpres discussions, l'accord trouvé n'a pas retenu les objectifs contraignants initialement envisagés, et prévoit que chaque État membre détermine librement ses propres objectifs en matière de déploiement d'infrastructures de charge au travers d'un plan national. Chaque plan

national devra définir « *un nombre approprié de points de charge accessibles avant fin 2020* » et organiser un système de notification de ces plans à la Commission. La directive prévoit également des « standards techniques communs » à tous les États, afin que les points de recharge soient « interopérables ».

La loi du 4 août 2014 autorise ainsi l'État à implanter des infrastructures de recharge sur le domaine public des collectivités territoriales, soit directement, soit par le biais d'un ou plusieurs opérateurs nationaux, à condition que cette implantation s'inscrive dans le cadre d'un projet de dimension nationale : cette implantation est alors exemptée de paiement de la redevance d'occupation du domaine public des collectivités territoriales.

Cette possibilité a été précisée par les récents décrets n° 2014-1302 du 30 octobre 2014 et 2014-1313 du 31 octobre 2014.

Le premier décret **modifie les réglementations relatives aux installations dédiées à la recharge des véhicules électriques ou hybrides dans les bâtiments et aux infrastructures pour le stationnement sécurisé des vélos**. Il supprime l'obligation de disposer d'un local technique électrique dédié ; il avance la date d'effet du droit donné à un copropriétaire d'équiper sa place de parking d'une borne de recharge au 1^{er} octobre 2014 ; il ouvre la possibilité de créer un espace de stationnement pour les vélos en dehors du bâtiment ; il permet de prendre l'espace des places de stationnement dédiées aux voitures pour les bâtiments de bureaux existants.

Le deuxième décret **précise la notion de « dimension nationale »** d'un projet de déploiement d'infrastructures de recharge en prévoyant que « *l'aménagement équilibré des territoires concernés s'apprécie au regard de la capacité du projet à concourir, seul ou en complément d'installations existantes ou dont l'implantation a été décidée par une personne publique ou privée compétente, en raison du nombre, de la localisation, des caractéristiques techniques et de la répartition des infrastructures de recharge qu'il prévoit, au développement d'un réseau national permettant le déplacement des véhicules électriques ou hybrides rechargeables* ».

La demande d'approbation, adressée au ministère chargé de l'industrie, comprend un certain nombre d'éléments obligatoires, comme la description du projet avec les zones prévues pour l'implantation, le nombre de stations, bornes et points de charge pour chaque zone, le calendrier, les modalités de paiement notamment.

2. Les infrastructures de recharge sur les places de parking : du Grenelle de l'environnement à la loi ALUR de 2014

L'article 57 de la **loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement**, dite « Grenelle 2 », prévoit que *« toute personne qui construit un ensemble d'habitations équipé de places de stationnement individuelles couvertes ou d'accès sécurisé le dote des gaines techniques, câblages et dispositifs de sécurité nécessaires à l'alimentation d'une prise de recharge pour véhicule électrique ou hybride rechargeable et permettant un comptage individuel »*.

Le **décret du 25 juillet 2011**, en application de la loi Grenelle 2, a fixé des obligations d'équipements en borne de charge pour les bâtiments neufs et existants.

Tous les **permis de construire de logements collectifs ou d'immeubles de bureaux** déposés à partir du **1^{er} juillet 2012** doivent répondre à cette exigence et **pré-équiper au moins 10 % des places de stationnement (avec un minimum d'une place) avec une installation électrique**.

Le pré-équipement correspond seulement à la **pose de fourreaux et de câbles reliés à un tableau général basse tension**. L'installation d'une prise ou d'une borne de recharge reste à la discrétion et aux frais de l'usager de la place.

À compter du **1^{er} janvier 2015** cette obligation concerne aussi les **immeubles de bureaux déjà existants**. Tout bâtiment équipé de places de stationnement destinées aux salariés doit être équipé pour recevoir des bornes de recharge pour véhicules électriques.

Pour les immeubles d'habitation cette obligation se traduit par un « droit à la prise ». Il donne au propriétaire ou au locataire des facilités pour faire installer une prise sur sa place de stationnement.

Ces dispositions sont codifiées aux **articles L. 111-5-2 et L. 111-5-3 du code de la construction et de l'habitation**.

La **loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR »**, a complété ces obligations en :

- les étendant aux **nouvelles constructions** (pour les permis de construire déposés après le **1^{er} janvier 2016**) **de bâtiments à usage industriel et de bâtiments constituant un ensemble commercial ou accueillant une salle de cinéma ;**

- ajoutant une **obligation de même nature pour les parcs de stationnement annexes d'un bâtiment existant ou d'un ensemble de bâtiments existants constituant un ensemble commercial ou accueillant une salle de cinéma, à l'occasion de travaux**.

L'étude d'impact du projet de loi propose un tableau établissant la synthèse de l'ensemble des obligations prévues par le droit actuel en matière d'équipement d'infrastructures de recharge dans les parcs de stationnement.

	Neuf		Existant	
	Loi	Décret	Loi	Décret
Ensemble d'habitation	Pré-équipement	10 % des places des parkings clos, couverts et sécurisés	Droit à la prise (aux frais du demandeur)	Parkings clos, couverts et sécurisés
Bâtiments à usage tertiaire constituant un lieu de travail (parking des salariés)	Pré-équipement	10 % des places des parkings clos, couverts et sécurisés	Équipement	Usage principal de bureau, 10 % des places des parkings clos, couverts et sécurisés mono-propriétaires/ mono-occupants
Bâtiments à usage industriel (parking des salariés)	Pré-équipement	Application de loi ALUR	Rien	
Ensemble commercial et cinémas (parking des clients)	Pré-équipement	Application de la loi ALUR	Pré-équipement sous condition de travaux	Application de la loi ALUR
Service public (parking des salariés et des usagers)	Rien		Rien	

Source : étude d'impact du projet de loi

II. Le projet de loi initial

L'article 10 du projet de loi initial :

- généralise l'obligation d'équipement des bâtiments neufs à d'autres catégories : bâtiments industriels, locaux commerciaux, bâtiments accueillant un service public ;

- généralise également l'obligation d'équipement des bâtiments existants à l'occasion de travaux sur les parcs de stationnement ;

- permet le vote des travaux d'installations de bornes de recharge à la majorité simple lors des assemblées générales de copropriétaires.

Le I du présent article fait du développement des moyens de transport à faibles émissions de gaz à effet de serre et du déploiement d'infrastructures de recharge dédiées une priorité au regard de la transition énergétique.

Il fixe un **objectif d'au moins 7 millions de points de charge installés** sur les places de stationnement des ensemble d'habitations et autres types de bâtiments, ou sur des places de stationnement accessibles au public, à l'horizon 2030.

Ce déploiement est facilité par le **soutien aux collectivités territoriales** dans leurs projets d'implantations d'infrastructures sur leur domaine public et par **l'encouragement des initiatives privées**.

Enfin, *« l'utilisation mutualisée des points de charge par des véhicules électriques, en particulier dans le cadre de l'autopartage ou du covoiturage, est favorisée afin d'assurer une utilisation optimale de ces points de charge et la mise à disposition d'un véhicule électrique à un nombre élargi de personnes ».*

Le II propose une nouvelle rédaction de l'article L. 111-5-2 du code de la construction et de l'habitation relatif aux règles encadrant la **construction de nouveaux bâtiments** comportant des parcs de stationnement :

- l'obligation « d'infrastructures permettant le stationnement sécurisé des vélos » n'est pas modifiée (elle vise les ensembles d'habitation et les bâtiments à usage tertiaire constituant principalement un lieu de travail) ;

- l'obligation de pré-équipements nécessaires à l'alimentation d'une prise de recharge pour véhicule électrique ou hybride rechargeable, existant aujourd'hui pour tous les bâtiments neufs à l'exception des bâtiments publics et de certains bâtiments tertiaires, est étendue aux services publics et à tous les bâtiments tertiaires.

L'étude d'impact du projet de loi indique que cette extension ne s'appliquerait que pour les parkings de 40 places ou plus. Elle précise également que le coût du pré-équipement serait de l'ordre de 6 560 euros par bâtiment pour un parking intérieur de 250 places (avec 25 places pré-équipées), soit 262 euros par place pré-équipée. Le coût du pré-équipement serait de l'ordre de 5 673 euros par bâtiment pour un parking extérieur de 250 places, soit 326 euros la borne.

L'obligation sera applicable pour les bâtiments commerciaux ou accueillant des spectacles cinématographiques dont la date de dépôt de la demande de permis construire est postérieure au 1^{er} janvier 2016, et pour les immeubles d'habitation, les bâtiments industriels, les bâtiments tertiaires et les bâtiments publics dont la date de dépôt de demande de permis de construire est postérieure au 1^{er} janvier 2017.

Le III fixe les règles relatives aux **parkings existants lorsqu'ils font l'objet de travaux**. L'article L. 111-5-4 du code de la construction et de l'habitation est modifié pour étendre la loi aux immeubles d'habitation, aux bâtiments à usage industriel et les services publics. Pour les bâtiments d'habitation, il est prévu que l'équipement doit permettre un **décompte individualisé de la consommation d'électricité**.

Le texte prévoit que cette obligation est applicable pour les permis de construire postérieurs au 1^{er} janvier 2017.

Le IV, enfin, complète le II de l'article 24 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis afin de simplifier l'installation de bornes ou de prises de recharge des véhicules électriques dans les copropriétés. Le texte **prévoit que la majorité des voix des copropriétaires présents ou représentés suffira pour approuver une telle installation** (la majorité des voix de tous les copropriétaires est aujourd'hui requise).

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

La commission spéciale a apporté à l'article 10 un certain nombre de modifications.

Sept amendements rédactionnels ou de coordination ont été adoptés à l'initiative du rapporteur.

Un **I bis a été inséré**, également à l'initiative du rapporteur, afin de prévoir que **le développement des mobilités douces constitue une priorité au regard de la transition énergétique**, de même que le déploiement des infrastructures dédiées : un objectif « *de déploiement massif d'ici 2030 de voies de circulation douce et de stationnement dédié aux mobilités douces, en particulier de stationnement sécurisé pour les vélos* » est fixé par ce nouvel alinéa.

À l'initiative du président de la commission du développement durable, Jean-Paul Chanteguet, **l'obligation d'équiper les parkings de places dédiées aux vélos dans les nouveaux bâtiments est étendue aux bâtiments publics et aux ensembles commerciaux**.

Enfin, à l'initiative du rapporteur **l'obligation d'équiper les parkings de places de stationnement pour les vélos est étendue aux parkings existants lors de travaux**.

En séance, un certain nombre d'amendements rédactionnels du rapporteur ont été adoptés, notamment afin de remplacer l'expression « *mobilités douces* » par « *mobilités non motorisées* ». En outre, un amendement a réécrit, pour la clarifier, l'extension de l'obligation de places dédiées aux vélos dans les parkings de nouveaux bâtiments aux bâtiments publics et aux centres commerciaux, et pour différer dans le temps son application aux bâtiments dont la demande de permis de construire est postérieure au 1^{er} janvier 2017.

À l'initiative du groupe écologiste, le délai a été ramené au 1^{er} janvier 2016 pour les règles relatives aux **parkings existants lorsqu'ils font l'objet de travaux**.

IV. La position de votre commission

Votre rapporteur souscrit pleinement aux objectifs de cet article, qui se situe dans la **droite ligne du Grenelle II, qui avait initié le mouvement d'équipement en bornes de recharge et en places de stationnement pour vélos des parcs de stationnements des bâtiments neufs ou existants**.

Il considère que cette évolution est positive. Il s'agit d'une évolution logique et de bon sens de dispositions qui ne peuvent être intelligemment généralisées qu'après un processus par paliers, par étapes, afin de ne pas mettre en péril leur mise en œuvre ou compromettre leur acceptabilité.

Mais il insiste sur **l'importance d'une bonne information sur ce sujet, via par exemple une campagne de communication sur le « droit à la prise »**. Ce n'est qu'en levant les verrous de l'appropriation par le public et d'une information adaptée qu'on pourra concrétiser l'ambition affichée.

Cet article permet de regrouper et de rendre plus lisibles toutes les obligations d'installations de bornes dans les bâtiments d'habitation, tertiaires, centres commerciaux, sites industriels et cinémas.

S'il est toujours utile de fixer des objectifs ambitieux, votre rapporteur tient néanmoins à **mettre en garde contre les « effets d'annonce » et les déceptions consécutives que peuvent entraîner des objectifs comme celui des 7 millions de bornes de recharge, même s'il vise en grande partie les recharges déployées sur l'espace privé**.

D'après les informations transmises à votre rapporteur par la Direction générale des entreprises, l'objectif de 7 millions de bornes de recharge correspond à un parc comportant 10% de véhicules électriques en 2030, c'est-à-dire, 3,5 millions de véhicules électriques.

Au 1^{er} décembre 2014, le nombre de points de charge accessibles au public est estimé à environ 14 000 sur l'ensemble du territoire. Leur ventilation entre points de charge normale, rapide ou accélérée n'est pas disponible mais des travaux sont en cours afin que le référencement des points de charge et leurs caractéristiques techniques soient systématisés.

En outre, des réponses concrètes ont été apportées à votre rapporteur concernant ses interrogations sur l'évaluation de l'impact des sept millions de bornes de recharge sur la capacité et la sûreté du système électrique. **Le développement du véhicule électrique est bien pris en compte dans les quatre différents scénarii de demande du bilan prévisionnel 2014 de RTE.**

Prise en compte du véhicule électrique dans les scénarios RTE

A. Scénarios à moyen terme

Le développement du véhicule électrique est bien pris en compte dans les quatre scénarios de demande du bilan prévisionnel 2014 de RTE. À moyen terme, différentes hypothèses de développement des véhicules électriques (VE) et des véhicules hybrides rechargeables (VHR) sont considérées :

- *Scénario « Référence »* : développement progressif des VE et VHR, aboutissant à un parc total de VE/VHR de plus de 310 000 unités à l'horizon 2019 (dont 190 000 VE), correspondant à une demande de 0,8 TWh en 2019
- *Variante « basse »* : développement ralenti, parc de 167 000 unités (dont 130 000 VE), soit 0,5 TWh en 2019
- *Variante « Maîtrise de la demande renforcée »* : développement accéléré, parc de 525 000 unités (dont 320 000 VE), soit 1,3 TWh en 2019
- *Variante « Haute »* : développement accéléré, parc de 530 000 unités (dont 320 000 VE), soit 1,3 TWh en 2019

B. Scénarios à long terme

L'analyse prospective à long terme étudie l'évolution du système électrique à horizon 2030. Quatre scénarios sont élaborés par RTE, avec un développement différencié du véhicule électrique :

- *Scénario « Croissance faible »* : développement modeste des VE/VHR, avec 1,1 millions d'unités en 2030 (dont 30% de VE), soit 2,4 TWh
- *Scénario « Consommation forte »* : fort développement, 7,1 millions d'unités en 2030 (dont 30% de VE), soit 15,1 TWh
- *Scénario « Diversification »* : rythme modéré, 3,6 millions d'unités en 2030 (25 % de VE), soit 7,5 TWh
- *Scénario « Nouveau mix »* : essor vigoureux, 6,9 millions d'unités en 2030 (30 % de VE), soit 14,6 TWh.

Source : DGEC

Votre rapporteur a néanmoins souhaité apporter des **précisions** qui ont toutes été adoptées par votre commission :

- **trois amendements rédactionnels** ;

- un amendement laissant la **possibilité au maître d'ouvrage de réaliser le stationnement vélo dans le parc de stationnement soit à l'extérieur soit dans une autre partie du bâtiment.**

En outre, à l'initiative de Didier Mandelli et d'Anne-Catherine Loisier, l'article a été complété afin de favoriser le **déploiement de bornes sur les emplacements réservés aux professionnels.**

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 11

(articles L. 641-5, L. 641-6 et L. 661-1-1 [nouveau] du code de l'énergie)

Développement des biocarburants avancés et surveillance de la qualité des carburants

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, fixe les objectifs d'accroissement de la part des énergies renouvelables dans les transports et confère une base législative au système français de surveillance de la qualité des carburants.

I. Le droit en vigueur

1. Le cadre juridique applicable aux biocarburants

Les biocarburants couvrent **l'ensemble des carburants liquides, solides ou gazeux produits à partir de la biomasse et destinés à une valorisation énergétique dans les transports.** Les biocarburants sont utilisés sous forme d'additifs ou de complément aux carburants fossiles : au gazole (incorporation en tant que biodiesel), à l'essence (incorporation sous forme d'éthanol), au kérosène et aux carburants gazeux.

On distingue **trois générations de biocarburants** selon l'origine de la biomasse utilisée et les procédés de transformation associés. Aujourd'hui **seule la première génération a atteint le stade industriel.** Les premières productions de biocarburants dits « avancés » sont espérées à l'horizon 2020. Ils seront produits à partir de résidus agricoles comme la paille, ou forestiers, ou encore d'algues.

Les biocarburants de première génération sont regroupés en **deux grandes filières de production** : la **filière biocarburant « essence »**, qui comprend l'éthanol et son dérivé l'ETBE (éthyl tertio butyl éther) et la **filière biocarburant « gazole »**, constituée par les EMAG (esters méthyliques d'acides gras) fabriqués à partir d'huiles végétales, de graisses animales ou d'huiles usagées recyclées.

L'utilisation des biocarburants dans le secteur des transports a été encouragée très tôt par l'Union européenne, dans le cadre des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et au regard des enjeux de la sécurité d'approvisionnement énergétique.

Quatre directives européennes ont fixé un **cadre à la politique européenne dans le domaine des biocarburants** :

- la **directive 2003/96/CE** prévoit la possibilité pour les États membres d'appliquer un taux d'accises réduit sur certaines huiles minérales qui contiennent des biocarburants et sur les biocarburants ;

- la **directive 2003/30/CE relative à la promotion de l'utilisation des biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports** dresse la liste des produits considérés comme biocarburants et les formes sous lesquelles ils peuvent se présenter ; elle demande aux États de fixer des **objectifs nationaux d'incorporation des biocarburants dans les carburants** ;

- la **directive 2009/28/CE concernant la promotion des énergies renouvelables** a été adoptée sous présidence française, dans le cadre du « paquet énergie climat » de décembre 2008 qui fixe un **objectif de 20% (23% pour la France) de la consommation finale d'énergie d'origine renouvelable à l'horizon 2020, dont 10 % dans le secteur des transports** ; elle impose également le respect de « **critères de durabilité** »¹ aux **biocarburants** ;

- la **directive 2009/30/CE sur la qualité des carburants** fixe un **objectif de réduction de 10 % des émissions de gaz à effet de serre dans les carburants entre 2010 et 2020**.

En France, le **Plan national d'action en faveur des énergies renouvelables**, remis à la Commission européenne en 2010, prévoit que les biocarburants apporteront la contribution la plus importante à l'objectif européen de 10 % d'énergies renouvelables dans les transports à l'horizon 2020. Il a fixé des objectifs ambitieux d'incorporation de biocarburants dans les carburants traditionnels d'origine fossile pour 2010. **L'objectif d'incorporation de 5,75 % en énergie de biocarburants dans les carburants traditionnels d'origine fossile, initialement prévu pour 2010 par la directive européenne 2003/30/CE, a été avancé à 2008 et porté à 7 % en énergie pour 2010.**

¹ Ces critères sont de deux ordres :

- *critères qualitatifs* : les biocarburants et les bioliquides ne doivent pas être produits à partir de terres riches en biodiversité (forêts primaires, prairies naturelles...) et de terres présentant un important stock de carbone (zones humides, zones forestières continues...) ;

- *critères quantitatifs* : les biocarburants et les bioliquides doivent permettre une réduction des émissions de gaz à effet de serre (du puits à la roue), d'au moins 35 % par rapport aux énergies fossiles, pourcentage porté à 50 % en 2017.

Les deux directives de 2009 ont été transposées en droit français par la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable. Les articles L. 661-1 et L. 661-5 du code de l'énergie notamment définissent la notion de biocarburant comme « *combustible liquide ou gazeux utilisé pour le transport et produit à partir de la biomasse* » et interdisent leur production à partir « *de matières premières qui proviennent de terres de grande valeur en termes de biodiversité, de terres présentant un important stock de carbone, de terres ayant le caractère de tourbières* ».

Dans son **rapport sur la politique d'aide aux biocarburants** en date de janvier 2012¹, la Cour des comptes propose de poursuivre le soutien à la production et à la consommation de biocarburants en redéfinissant de façon plus réaliste les cibles françaises d'incorporation de biocarburants. Ainsi, lors de la conférence environnementale pour la transition écologique qui s'est tenue les 14 et 15 septembre 2012, le Gouvernement a annoncé que l'objectif d'incorporation des biocarburants issus de matières premières également destinées à l'alimentation humaine resterait plafonné à 7 %. Pour ce faire, le Gouvernement a décidé en **décembre 2013 de relever l'objectif de la filière gazole à 7,7 % en réservant une part de 0,7 % pour les biocarburants avancés.**

Cette orientation est codifiée à l'article L. 641-6 du code de l'énergie.

Article L. 641-6 du code de l'énergie

Compte tenu de leur intérêt spécifique, notamment en matière de lutte contre l'effet de serre, l'État soutient le développement des biocarburants et encourage l'amélioration de la compétitivité de la filière. À cette fin, l'État crée les conditions permettant de porter à **7 % dans la filière essence et à 7,7 % dans la filière gazole la part des biocarburants et des autres carburants renouvelables** dans la teneur énergétique de la quantité totale d'essence et de gazole mise en vente sur le marché national à des fins de transport.

De plus, l'État crée les conditions pour que la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans tous les modes de transport en 2020 soit égale au moins à 10 % de la consommation finale d'énergie dans le secteur des transports. Les modalités de calcul de ce taux sont fixées par voie réglementaire.

Parallèlement, deux dispositifs fiscaux incitatifs ont été mis en place :

- une **exonération partielle de la taxe intérieure de consommation (TIC)** sur les biocarburants ;

¹ Rapport public thématique de la Cour des comptes - « La politique d'aide aux biocarburants » (janvier 2012).

- les distributeurs (enseignes pétrolières, grandes surfaces et indépendants) qui mettent à la consommation des carburants contenant une proportion de biocarburants inférieure à un seuil minimal, doivent acquitter un **prélèvement supplémentaire de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)**.

Aujourd'hui, la taxe générale sur les activités polluantes, mise en place en 2005, est devenue la principale mesure incitative. L'article 16 de la loi de finances pour 2009 prévoit ainsi une diminution progressive de la défiscalisation accordée aux biocarburants. Après une diminution régulière, les taux de défiscalisation des biocarburants ont été stabilisés à partir de 2011.

Comme l'a indiqué le Gouvernement dans une réponse à une question écrite en date du 17 juin 2014, a été annoncé « *lors de la conférence environnementale le lancement d'un nouvel appel d'offres pour la délivrance d'agrément d'unités de production de biocarburants pour des quantités à mettre à la consommation sur le territoire français. Ces agréments d'une durée de 3 ans, 2 ans et 1 an ouvriront droit à une réduction de la TICPE avec des taux prévus à la baisse à partir de 2014. La poursuite jusqu'à fin 2015 de ce système d'agrément des unités de production de biocarburants permettra à cette filière d'atteindre une maturité industrielle en améliorant sa compétitivité. D'ici fin 2015, et non 2018 comme le prévoyaient initialement les textes européens, la réduction de TICPE pour les biocarburants de première génération sera supprimée.* »

Les directives 2009/28/CE et 2009/30/CE précitées ne prennent néanmoins pas en compte les **émissions de gaz à effet de serre liées au changement d'affectation des sols indirect**.

Or, les récentes recherches scientifiques mettent en avant que ce phénomène de changement d'affectation des sols indirect (CASI en français, ILUC en anglais), pourrait augmenter fortement les émissions de gaz à effet de serre des biocarburants issus de denrées alimentaires.

Ainsi que le relevait le rapport¹ de janvier 2014 de la sénatrice Bernadette Bourzai sur la proposition de résolution déposée par la commission des affaires européennes sur la proposition de directive relative aux biocarburants, « *si la production de biocarburants sur des terres agricoles en Europe a pour effet la déforestation ou la destruction de prairies dans d'autres parties du monde pour compenser la perte de production agricole, des quantités considérables de CO₂ stockées dans ces forêts et prairies risquent d'être libérées dans l'atmosphère.* »

La Commission européenne a donc cherché à analyser l'impact du CASI sur les émissions de gaz à effet de serre et a publié, en 2012, une proposition de directive prévoyant qu'une partie seulement de l'objectif d'incorporation de 10% puisse être remplie avec des biocarburants de

¹ Rapport n° 271 (2013-2014) de Mme Bernadette BOURZAI fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 8 janvier 2014.

première génération, qui peuvent, eux, se substituer à des cultures alimentaires et en accordant une pondération supérieure dans le calcul de la contribution aux objectifs d'incorporation, aux biocarburants à faibles émissions liées au CASI.

Concernant la limitation de la contribution des biocarburants conventionnels, ou de première génération, à la réalisation des objectifs pour 2020, la Commission avait initialement proposé de limiter cette part à 5 %, qui correspondait à un objectif de stabilisation de la production actuelle. Le Parlement européen avait relevé ce plafond à 6%, tout en incluant un sous-objectif de 2,5 % pour les biocarburants avancés.

Après avoir échoué une première fois en mars 2014, le **Conseil Énergie du 13 juin 2014 est parvenu à un accord politique sur le projet de directive concernant les changements indirects d'affectation des sols (dite « CIAS »)**. Le texte prévoit de **limiter à 7 % la part des biocarburants de première génération destinés au secteur des transports d'ici 2020**, afin de freiner l'utilisation des terres arables utilisées pour cette production. Il prévoit d'agir pour « *la transition vers les biocarburants avancés* », c'est-à-dire de deuxième ou troisième générations, « *au moyen de mesures incitatives en faveur de ces biocarburants* ». Il est demandé aux États de fixer des objectifs nationaux pour les biocarburants avancés sur la base d'une « *valeur de référence de 0,5 point de pourcentage de l'objectif visant à atteindre la part de 10 % d'énergies renouvelables dans les transports* ». Si l'objectif national n'est pas atteint, les États doivent le justifier par écrit.

2. La surveillance de la qualité des carburants

La directive européenne 98/70/CE modifiée relative à la qualité des carburants impose aux États membres la mise en place d'un système de surveillance de la qualité des carburants distribués sur le territoire.

Son article 8 prévoit notamment que les États membres présentent, le 30 juin de chaque année au plus tard, un rapport sur leurs données nationales relatives à la qualité des carburants pour l'année civile précédente.

Si le système opérationnel de surveillance de la qualité des carburants est effectif depuis 2006, comme l'indique l'étude d'impact, il ne repose à ce jour sur aucune disposition réglementaire nationale.

II. Le projet de loi initial

L'article 11 du projet de loi poursuit quatre objectifs.

Premièrement, il **conserve l'objectif de 10 % en 2020 de la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables utilisée dans les transports**, fixé à l'article L. 641-6 du code de l'énergie et qui constitue un engagement européen contraignant.

Deuxièmement, il **supprime, au sein de ce même article L. 641-6, les objectifs chiffrés de 7 % dans la filière essence et de 7,7 % dans la filière gazole** pour la part de biocarburants et autres carburants renouvelables pour le transport.

Ensuite, il **crée un nouvel article L. 661-1-1 dans le code de l'énergie qui prévoit que la programmation pluriannuelle de l'énergie, nouvel outil de planification nationale créé par l'article 49 du présent projet de loi, « fixe un objectif d'incorporation de biocarburants avancés dans la consommation finale d'énergie dans le secteur des transports »**; ce nouvel article donne également une **définition législative des biocarburants avancés**, en tant que biocarburants « *produits à partir de matières premières ne créant pas de besoin de terres agricoles supplémentaires* » et ne comportant « *pas, ou que peu, de risques d'émissions de gaz à effet de serre liées aux changements indirects dans l'affectation des sols* »; la liste de ces biocarburants avancés ainsi que les modalités de mise en œuvre sont renvoyées au réglementaire.

Enfin, il **donne une assise législative au dispositif de surveillance de la qualité des carburants** en complétant l'article L. 641-5 du code de l'énergie : cette surveillance est assurée par l'État via « *des prélèvements d'échantillons de carburants et de combustibles chez les grossistes et les distributeurs* »; en cas de non-conformité, l'autorité administrative peut enjoindre des mesures coercitives au fournisseur, puis, le cas échéant, peut « *prononcer la suspension provisoire de la commercialisation du produit en cause* ».

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

La commission spéciale à l'Assemblée nationale a adopté **quatre amendements rédactionnels** à l'initiative du rapporteur.

IV. La position de votre commission

Votre rapporteur est favorable à la prise en compte, par le droit national, de l'objectif du développement des biocarburants avancés.

Cette prise en compte est indispensable pour **anticiper la prochaine entrée en vigueur de la directive dite « CIAS », qui inclura pour la première fois l'impact des émissions de gaz à effet de serre liées au changement indirect d'affectation des sols**. Cela permettra :

- de limiter l'effet de substitution avec les cultures alimentaires, que l'on peut aujourd'hui observer pour les biocarburants de première génération ;

- de prendre en compte, de manière plus précise, l'impact global des biocarburants sur le réchauffement climatique.

Outre **deux amendements rédactionnels** du rapporteur, votre commission a retenu **5 amendements identiques** de MM. César, Raison, Mandelli, Revet et Bizet **prévoyant un objectif de 15 % pour la part d'énergie renouvelable dans le secteur des transports à l'horizon 2030.**

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

CHAPITRE II

Réduction des émissions et qualité de l'air dans les transports

Article 12

Objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour le secteur de la grande distribution

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre des entreprises de la grande distribution.

I. Le droit en vigueur

L'article 75 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, codifié à l'article L. 229-25 du code de l'environnement, impose à toutes les entreprises de plus de 500 salariés d'établir, tous les trois, un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre, ainsi qu'une synthèse des actions envisagées pour réduire ces émissions.

Article L. 229-25 du code de l'environnement

Sont tenus d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre :

1° Les personnes morales de droit privé employant plus de cinq cents personnes ;

2° Dans les régions et départements d'outre-mer, les personnes morales de droit privé employant plus de deux cent cinquante personnes exerçant les activités définies au 1° ;

3° L'État, les régions, les départements, les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communes ou communautés de communes de plus de 50 000 habitants ainsi que les autres personnes morales de droit public employant plus de deux cent cinquante personnes.

L'État et les personnes mentionnées aux 1° à 3° joignent à ce bilan une synthèse des actions envisagées pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre.

Ce bilan est rendu public. Il est mis à jour au moins tous les trois ans.

Il doit avoir été établi pour le 31 décembre 2012. Une méthode d'établissement de ce bilan est mise gratuitement à la disposition des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Les bilans des émissions de gaz à effet de serre des personnes mentionnées au 3° portent sur leur patrimoine et sur leurs compétences.

Dans chaque région, le préfet de région et le président du conseil régional sont chargés de coordonner la collecte des données, de réaliser un état des lieux et de vérifier la cohérence des bilans.

Les articles R. 229-46 à R. 229-50, introduits dans le code de l'environnement par le **décret n° 2011-829 du 11 juillet 2011**, précisent le contenu et les modalités de ce bilan.

Il doit notamment comprendre une évaluation du volume d'émissions de gaz à effet de serre produit par les activités exercées par la personne morale sur le territoire national au cours d'une année.

Le volume à évaluer est celui produit au cours de l'année précédant celle où le bilan est établi ou mis à jour ou, à défaut de données disponibles, au cours de la pénultième année. Les émissions doivent être exprimées en équivalent de tonnes de dioxyde de carbone.

Le bilan doit distinguer :

1° Les émissions directes, produites par les sources, fixes et mobiles, nécessaires aux activités de la personne morale ;

2° Les émissions indirectes associées à la consommation d'électricité, de chaleur ou de vapeur nécessaire aux activités de la personne morale.

La synthèse des actions, jointe au bilan comme le prévoit l'article L. 229-25, présente, pour chaque catégorie d'émissions mentionnée aux 1° et 2° ci-dessus, les actions que la personne morale envisage de mettre en œuvre

au cours des trois années suivant l'établissement du bilan. Elle indique le volume global des réductions d'émissions de gaz à effet de serre attendu.

Les émissions indirectes autres que celles qui sont liées à la consommation d'électricité, de chaleur ou de vapeur, sont donc exclues du champ de cette obligation, contrairement d'ailleurs à l'intention initiale du législateur du Grenelle.

II. Le projet de loi initial

L'article 12 du projet de loi prévoit que les entreprises du secteur de la grande distribution (uniquement les chargeurs de la distribution) définissent un programme d'actions visant à réduire leurs émissions de CO₂ à la tonne transportée avant le 31 décembre 2016 sur leurs trajets allant des sites de production des produits jusqu'aux points de destination finale. Fin 2017, un bilan national est effectué par l'Ademe, à partir de la synthèse de tous ces programmes.

L'alinéa 1^{er} stipule que ces programmes comprennent les actions que ces entreprises « *décident de mettre en œuvre ou auxquelles elles décident de contribuer afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre résultant du transport de marchandises qu'elles commercialisent sur le territoire national* ». L'étude d'impact précise que ces actions pourront par exemple porter sur la réduction des distances parcourues, sur la performance énergétique des véhicules, sur le taux de chargement des moyens de transport, sur le report modal et la multi-modalité, ou encore sur l'éco-conduite et les comportements.

L'alinéa 2 définit un **objectif de réduction de l'intensité en gaz à effet de serre, par rapport à 2015, à hauteur de 10 % au moins en 2020, et de 20 % au moins en 2025.**

Le champ des entreprises soumises à cette obligation est renvoyé au décret, mais l'étude d'impact du projet de loi précise qu'une centaine d'entreprises seraient potentiellement visées par cette mesure. Elle indique aussi qu'une « *plateforme gérée par l'Ademe et consacrée à la collecte des différents documents de planification et des bilans d'émission des gaz à effet de serre* » doit être mise en place.

Le décret devra également préciser l'éventualité et les modalités de l'intégration du secteur du e-commerce dans le champ des entreprises visées.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

À l'initiative du rapporteur et du député Bertrand Pancher, la commission spéciale à l'Assemblée nationale a ajouté **la réduction des polluants atmosphériques aux objectifs des programmes d'actions** établis

par les entreprises, alors que la rédaction initiale ne tenait compte que des émissions de gaz à effet de serre.

Deux amendements rédactionnels ont également été adoptés.

IV. La position de votre commission

Votre rapporteur relève que cet article s'inscrit encore une fois dans **la continuité du Grenelle de l'environnement**.

L'article 46 du présent texte sollicitant une habilitation à prendre des ordonnances, prévoit des mesures permettant de modifier la périodicité du bilan des émissions de gaz à effet de serre défini à l'article L. 229-25 du code de l'environnement et d'instituer une procédure de sanction pour absence de réalisation du bilan.

Les éléments transmis à votre rapporteur permettent de considérer que la fréquence de cet exercice de bilan passera à quatre ans au lieu de trois dans le droit actuel.

Il remarque que **la plupart des émissions indirectes dans le cas des entreprises de distribution sont liées aux transports et qu'elles n'entrent pas dans le champ déjà prévu par le droit existant, malgré le gisement très significatif de réductions qu'elles représentent**.

Votre rapporteur a donc proposé à votre commission, outre quatre amendements rédactionnels, d'adopter deux amendements :

- un amendement reprenant le périmètre prévu par le Grenelle de l'environnement, à savoir les **entreprises de plus de 500 salariés du secteur de la grande distribution ;**

- un amendement « décalant » **le point de départ de 2015 à 2010 pour mesurer l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour ne pas pénaliser les acteurs qui ont déjà fait l'effort dans le cadre du Grenelle.**

Votre rapporteur souligne que la démarche « *Objectif CO₂, les transporteurs s'engagent* » a déjà permis à plus d'un millier de transporteurs routiers de toute taille d'initier des actions de réduction de leurs émissions, en partenariat avec l'Ademe, qui a également engagé une démarche volontaire pour les « chargeurs » pour 2015. Ainsi, le recours par les distributeurs à des acteurs officiellement engagés dans ce type de démarches volontaires devrait pouvoir être comptabilisé dans leurs plans d'actions.

Sur un plan technique, l'élaboration de ces programmes d'actions ne devrait pas poser de difficultés puisqu'il existe déjà un site web dédié, mis en place par l'Ademe, pour les bilans obligatoires de gaz à effet de serre.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 12 bis

Objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques pour les personnes exploitant un aéroport

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, prévoit que les aéroports établissent un programme d'actions pour réduire les émissions de gaz à effet de serre résultant des activités directes et au sol de la plateforme aéroportuaire.

I. Le droit en vigueur

Les premiers éléments du **bilan de l'observatoire chargé de la qualité de l'air autour des aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget**, publié en novembre 2014 montre que :

- l'impact des activités aéroportuaires sur la qualité de l'air est perceptible jusqu'à 5 kilomètres de Paris-Charles de Gaulle ;
- les émissions d'oxydes d'azote de l'ensemble des activités aéroportuaires de Roissy et Orly sont plus de trois fois supérieures à celles du boulevard périphérique de Paris ;
- les aéroports de la région parisienne (en additionnant le trafic aérien et le fonctionnement des plateformes) contribuent quant à eux à hauteur de 6 % aux émissions régionales d'oxydes d'azote.

Le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA) a établi un guide sur les **sources d'émissions de gaz à effet de serre sur une plateforme aéroportuaire, qui peuvent être nombreuses et très diverses** : aéronefs en phase de roulage, aéronefs en phase d'approche et au décollage, aéronefs en escale au sol avec les équipements fournissant l'énergie électrique et l'air conditionné, les essais moteur au sol, le trafic routier, les engins de piste, ou encore le chauffage domestique par exemple.

L'article 75 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement fait obligation d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre aux catégories de personnes suivantes, dans lesquelles sont compris les aéroports :

- les personnes morales de droit privé employant plus de cinq cents personnes ;

- dans les régions et départements d'outre-mer, les personnes morales de droit privé employant plus de deux cent cinquante personnes ;

- l'État, les régions, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communes ou communautés de communes de plus de 50 000 habitants ainsi que les autres personnes morales de droit public employant plus de deux cent cinquante personnes.

Ce bilan est public et mis à jour tous les trois ans.

Certains aéroports vont même plus loin dans une démarche d'exemplarité, comme par exemple Aéroports de Paris (ADP), qui a mandaté un organisme extérieur spécialisé dans la vérification des inventaires d'émissions (DNV) pour l'année 2011, démarche reconduite tous les trois ans. ADP, ou encore l'aéroport de Toulouse-Blagnac par exemple se sont engagés dans une démarche de **certification ISO 14001**. ADP s'est aussi engagé à réduire de 25 % les émissions de CO₂ interne entre 2009 et 2015.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

À l'initiative du rapporteur et de quelques-uns de ses collègues, la commission spéciale à l'Assemblée nationale a introduit le présent **article additionnel, calqué sur l'article 12, mais s'appliquant aux personnes publiques ou privées exploitant un aérodrome tel que défini dans les deux premiers alinéas de l'article 1609 quatervicies A du code général des impôts**, dans l'objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre des activités au sol, dans les plateformes aéroportuaires.

Le **premier alinéa** prévoit que ces exploitants établissent, **au plus tard le 31 décembre 2016**, « *un programme des actions qu'elles décident de mettre en œuvre afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre résultant des activités directes et au sol de la plateforme aéroportuaire, en matière de roulage des avions et de circulation de véhicules sur la plateforme notamment* ».

L'article 1609 quatervicies A du code général des impôts concerne les personnes publiques ou privées « *exploitant des aérodromes pour lesquels le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes a dépassé vingt mille lors de l'une des cinq années civiles précédentes* », c'est-à-dire les aéroports les plus importants. Neuf aéroports sont donc concernés par cette nouvelle obligation prévue par l'article 12 bis : Paris-CDG, Paris-Orly, Toulouse-Blagnac, Nantes-Atlantique,

Bordeaux-Mérignac, Lyon-St-Exupéry, Marseille-Provence, Nice-Côte-d'Azur et Strasbourg-Entzheim.

L'**alinéa 2** fixe un **objectif de réduction** de l'intensité en gaz à effet de serre par rapport à 2015, d'au moins **10 % en 2020 et 20 % en 2025**.

Ces programmes sont transmis à l'Ademe, qui publie un bilan national, au plus tard le 31 décembre 2017.

Les véhicules utilisés pour les missions opérationnelles de défense, de sécurité, d'intervention, d'incendie et de secours n'entrent pas dans le champ des actions potentielles de ces programmes.

Le **dernier alinéa** prévoit que le champ des entreprises visées ainsi que les modalités d'application sont précisées par décret.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur, soucieux des enjeux relatifs à la qualité de l'air, devenue aujourd'hui, au-delà de l'aspect environnemental, un véritable problème de santé publique, est favorable à ce type de dispositions.

Il tient à souligner que les quelques études dont nous disposons, réalisées en lien avec les associations agréées pour la surveillance de la qualité de l'air (les AASQA), montrent que la contribution des activités aéroportuaires aux émissions de polluants atmosphériques reste modérée.

Néanmoins, il estime qu'il est rationnel et utile d'avoir une **action coordonnée sur l'ensemble des secteurs en cause, de manière à pouvoir être efficace, tout en maintenant une contrainte mesurée sur chacun**.

Il a souhaité porter à la connaissance de votre commission le fait que l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) est actuellement en train de piloter un groupe de travail pour établir une méthodologie de calcul d'émissions précise et harmonisée de NO_x, PM₁₀, PM_{2,5}, COV et SO₂, sachant que les aéroports qui le souhaitent pourront élargir cette liste aux CO ou aux métaux lourds par exemple.

Il a proposé, comme à l'article 12, outre trois amendements rédactionnels, un amendement visant à décaler à 2010 la référence pour la prise en compte des objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 12 bis

(article L. 2213-1-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Possibilité pour le maire de fixer une vitesse maximale autorisée inférieure à 50 km/h pour tout ou partie des voies de l'agglomération ouvertes à la circulation publique

Objet : cet article additionnel donne la possibilité au maire de fixer par arrêté motivé une limitation de vitesse inférieure à 50 km/h sur tout ou partie de l'agglomération.

I. Le droit en vigueur

Au titre du **pouvoir de police de circulation qui lui est conféré par l'article L. 2213-1 du code général des collectivités territoriales**, le maire a la possibilité de **modifier la limite réglementaire de vitesse en agglomération, fixée à 50 km/h par l'article R. 413-3 du code de la route.**

L'article R. 413-3 du code de la route prévoit que, sur les sections de route où les accès des riverains et les traversées des piétons sont en nombre limité et sont protégés par des dispositifs appropriés, cette limite peut être relevée à 70 km/h.

De même, la création de **zones de circulation particulière** (zone 30, zone de rencontre) entraîne l'application de nouvelles limites de vitesse réglementaires (respectivement 30 et 20 km/h) conformément à l'article R. 110-2 du code de la route.

Enfin, l'article R. 411-8 du code de la route prévoit que des limitations plus restrictives que celles définies par le code de la route peuvent être fixées ponctuellement par l'autorité détentrice du pouvoir de police dès lors que la sécurité de la circulation l'exige. Ces mesures doivent être fondées sur **un arrêté motivé pris par le maire** après, le cas échéant, consultation des autorités gestionnaires de la voirie concernée et, s'il s'agit d'une route à grande circulation, après avis conforme du préfet, ou avis simple en cas de limitation de vitesse ponctuelle prise en application de l'article R. 411-8.

II. Le texte adopté par votre commission

À l'initiative de votre rapporteur et de Jean-Jacques Filleul, votre commission a adopté le présent amendement portant article additionnel, étendant **la possibilité, actuellement prévue pour le maire, de fixer la limitation de vitesse, à tout ou partie des voies de l'agglomération ouvertes à la circulation.**

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 13

(article L. 2213-4-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales, articles L. 222-6, L. 223-1, L. 223-2, section 3 du chapitre VIII du titre II du livre II [abrogé] et L. 361-2 du code de l'environnement)

Création des zones à circulation restreinte et principe de la prime à la conversion des véhicules

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, donne la possibilité aux collectivités territoriales de mettre en œuvre des zones à restriction de circulation en cas de mauvaise qualité de l'air, clarifie la mise en œuvre des mesures de limitation de la circulation, et institue le principe d'une prime à la conversion des véhicules.

I. Le droit en vigueur

1. L'échec des zones d'actions prioritaires pour l'air (ZAPA)

L'article 182 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite Grenelle 2) a créé une section dans le code de l'environnement relative à l'expérimentation de zones d'action prioritaires pour l'air, les ZAPA.

Le principe de ces expérimentations, codifié à l'article L. 228-3 du code de l'environnement, repose sur l'interdiction ou la restriction de la circulation des véhicules les plus polluants dans les zones urbaines.

Il est notamment prévu que « dans les communes ou groupements de communes de plus de 100 000 habitants où une mauvaise qualité de l'air est avérée, notamment par des dépassements de normes réglementaires ou des risques de dépassements de ces normes, une zone d'actions prioritaires pour l'air, dont l'accès est interdit aux véhicules contribuant le plus à la pollution atmosphérique, peut être instituée, à titre expérimental, afin de lutter contre cette pollution et notamment réduire les émissions de particules et d'oxydes d'azote. »

Cette possibilité était ouverte aux communes ou groupements de communes de plus de 100 000 habitants, sur la base du volontariat : un rapport présentant le projet de ZAPA devait être présenté dans un délai de deux ans après la promulgation de la loi Grenelle 2, pour les communes ou groupements candidats, au préfet, chargé de le transmettre aux ministres en charge du développement durable et des collectivités territoriales.

Le préfet avait également la possibilité de proposer la mise en place d'une telle expérimentation, en cas de dépassement des valeurs limites de la qualité de l'air telles que définies à l'article L. 221-1 du code de l'environnement¹.

Cette mesure d'interdiction ou de restriction de circuler devait s'appliquer aux véhicules les plus anciens, et donc les plus émetteurs de polluants toxiques. Un des critères d'appréciation devait être notamment la date de première mise en circulation du véhicule inscrite sur le certificat d'immatriculation, en tenant compte de la présence éventuelle d'un dispositif de post-traitement des émissions tel qu'un filtre à particules, lorsqu'il est jugé assez efficace.

Les modalités de mise en œuvre de ces ZAPA, comme par exemple le choix des groupes de véhicules interdits de circuler dans la zone ou encore les modes de contrôle, incombaient aux collectivités territoriales expérimentatrices.

Ces expérimentations devaient être autorisées par décret pour une durée maximale de trois ans, prorogable de dix-huit mois.

Le dispositif prévoyait également que, dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la loi Grenelle II, le Gouvernement transmettait au Parlement un rapport d'évaluation de ces expérimentations sur la base des retours transmis par les communes expérimentatrices.

Or, comme le relève l'étude d'impact du projet de loi, si plusieurs agglomérations ont lancé des études de faisabilité pour la création de ZAPA sur leur territoire, aucune n'a déposé de dossier dans le délai prévu, aujourd'hui expiré.

2. Le cadre légal justifiant les limitations et restrictions de circulation en cas de mauvaise qualité de l'air : les plans de protection de l'atmosphère (PPA)

Le maire dispose de pouvoirs de police en matière de circulation et de stationnement, définis au sein du code général des collectivités territoriales.

L'article L. 2213-1 dispose que le maire exerce la police de circulation « *sur les routes nationales, les routes départementales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'État dans le département sur les routes à grande circulation* »,

¹ L'article L. 221-1 du code de l'environnement prévoit notamment que « des normes de qualité de l'air ainsi que des valeurs-guides pour l'air intérieur définies par décret en Conseil d'État sont fixées, après avis de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, en conformité avec celles définies par l'Union européenne et, le cas échéant, par l'Organisation mondiale de la santé. Ces normes sont régulièrement réévaluées pour prendre en compte les résultats des études médicales et épidémiologiques ».

ainsi que, à l'extérieur des agglomérations, « *sur les voies du domaine public routier communal et du domaine public routier intercommunal, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'État dans le département sur les routes à grande circulation* ».

En vertu de l'**article L. 2213-2**, il peut interdire à certaines heures l'accès, la circulation et le stationnement sur certaines voies de l'agglomération « *eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement* ».

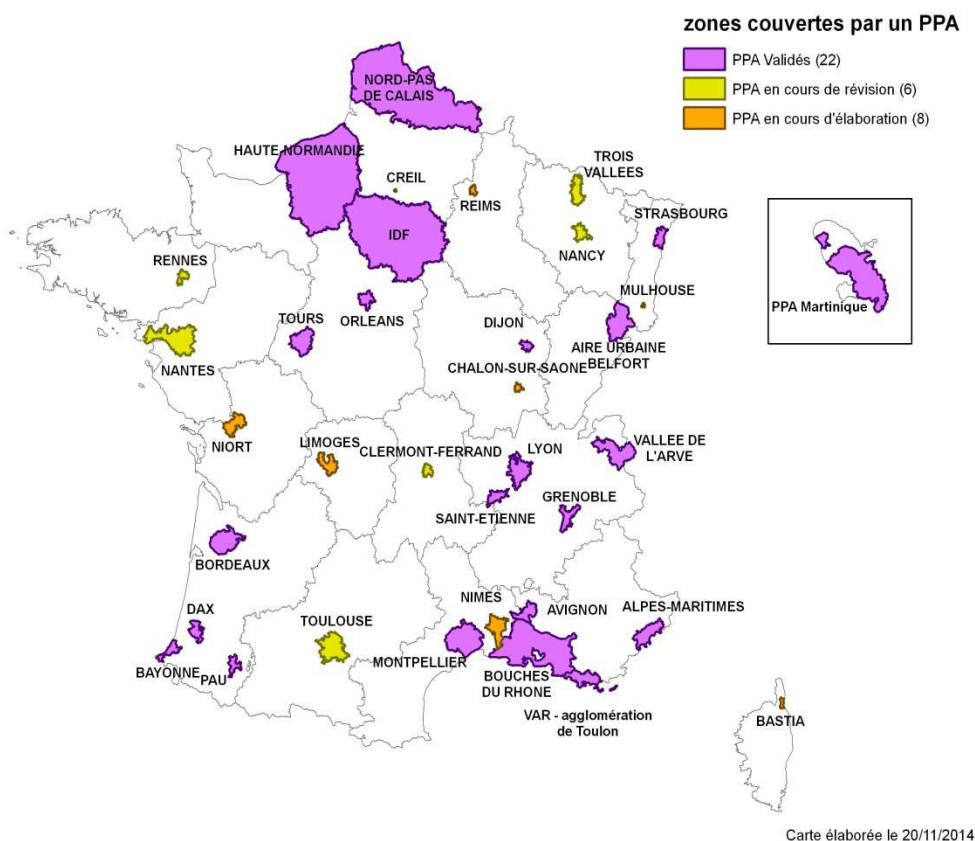
Il peut enfin, comme le prévoit l'article L. 2213-4, « *par arrêté motivé, interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la **qualité de l'air**, soit la protection des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques.* »

Dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants, le préfet peut élaborer un « **plan de protection de l'atmosphère** » (PPA), compatible avec les orientations du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie.

Afin de mettre en œuvre un PPA, les autorités compétentes en matière de police de circulation peuvent prendre des mesures de limitation de la circulation des véhicules.

Enfin, des mesures d'urgence sont prévues par l'article L. 223-1 du code de l'environnement en cas d'épisode de pollution, « *lorsque les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être* ». Le préfet doit alors informer le public et peut prendre « *des mesures propres à limiter l'ampleur et les effets de la pointe de pollution sur la population* », comme des mesures de restriction ou de suspension de la circulation des véhicules. Dans ce dernier cas, l'accès aux réseaux de transport public en commun de voyageurs est gratuit.

D'après les données du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, on compte aujourd'hui **36 PPA en France**, dont 22 signés, 6 PPA en cours de révision, 8 PPA en cours d'élaboration et on estime que 47 % de la population française est couverte par un PPA.



Source : MEDDE

3. Le bonus écologique

L'idée de favoriser l'acquisition de véhicules peu polluants, qui découle du Grenelle de l'environnement, a donné lieu à la mise en place de deux dispositifs complémentaires destinés à orienter les consommateurs vers des modèles automobiles propres :

- un **bonus pour l'acquisition de véhicules propres**, assorti d'un super-bonus pour la destruction d'un véhicule ancien ;
- un **malus applicable aux voitures particulières les plus polluantes**, basé sur les émissions de CO₂.

L'article 63 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, codifié à l'article 1011 *bis* du code général des impôts (CGI), a institué cette taxe applicable aux voitures particulières les plus polluantes. Le malus est établi en fonction du nombre de grammes de CO₂ émis par kilomètre pour les véhicules qui ont fait l'objet d'une réception communautaire, et en fonction de la puissance fiscale pour les véhicules qui n'ont pas fait l'objet d'une telle réception.

Sont ainsi concernés :

- les voitures particulières au sens du 1 du C de l'annexe II à la directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil ;
- les véhicules à usages multiples qui, tout en étant classés dans l'annexe précitée, sont destinés au transport de voyageurs et de leurs bagages ou de leurs biens.

Cette **taxe additionnelle** perçue sur le certificat d'immatriculation des véhicules dont le taux d'émission de CO₂ dépasse le taux fixé par l'article 1011 *bis* du CGI, est **due lors de la délivrance du premier certificat d'immatriculation définitive délivré en France.**

Pour 2014, le montant de la taxe s'échelonne de 150 euros à 8 000 euros.

Le **décret n° 2009-66 du 19 janvier 2009** modifiant le décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 institue une **aide à l'acquisition des véhicules propres.**

Le **décret n° 2014-1672 du 30 décembre 2014** instituant une aide à l'acquisition et à la location des véhicules peu polluants a refondu ce dispositif du bonus écologique. Les achats de véhicules thermiques dont les émissions sont supérieures à 60 g CO₂/km ne sont plus éligibles au bonus alors qu'ils bénéficiaient en 2014 d'une aide de 150 euros. Seuls les véhicules électriques et hybrides peuvent encore bénéficier d'un bonus.

II. Le projet de loi initial

L'article 13 du projet de loi instaure des mesures de restriction de la circulation dues à la mauvaise qualité de l'air.

Le I permet aux autorités compétentes, dans les communes ou établissements publics de coopération intercommunale de plus de 100 000 habitants, de **mettre en œuvre des « zones à circulation restreinte » (ZCR).**

Un **nouvel article L. 2213-4-1 est créé au sein du code général des collectivités territoriales** afin de préciser les modalités de mise en œuvre de ces nouvelles ZCR :

- une ou plusieurs ZCR peuvent être créées dans les agglomérations ou les zones dans lesquelles un PPA a été ou doit être adopté, **par le maire ou le président de l'EPCI** s'il dispose du pouvoir de police de la circulation ;
- les ZCR peuvent être créées « *sur tout ou partie du territoire de la commune ou de l'EPCI* » ;
- le périmètre des ZCR, les mesures de restriction de circulation et les catégories de véhicules concernés sont fixés par un **arrêté, dont la durée ne peut être supérieure à trois ans**, mais qui peut être reconduite pour une

période d'un an renouvelable une fois, après évaluation de l'efficacité du dispositif au plus tard six mois avant l'échéance de l'arrêté ;

- **le projet d'arrêté, avant d'être signé par le maire ou le président de l'EPCI, doit avoir fait l'objet d'une étude d'impact** « *présentant l'objet des mesures, justifiant sa nécessité et exposant les bénéfices environnementaux attendus de sa mise en œuvre* » ; il est également soumis pour avis aux autorités responsables de la mobilité compétentes dans la ou les zones concernées et dans ses abords, aux communes limitrophes, aux gestionnaires de voirie et aux chambres consulaires concernées ;

- un **décret en Conseil d'État** précise les modalités d'application de l'article, et notamment les catégories de véhicules dont la circulation dans une ZCR ne peut être interdite ainsi que les dérogations éventuelles qui peuvent être accordées.

Ces nouvelles ZCR remplacent ainsi les ZAPA, qui n'ont jamais été concrétisées. Il est à noter qu'à la différence de ce qui avait été prévu pour les ZAPA, **les ZCR ne feront pas l'objet d'une expérimentation** mais sont directement applicables sur tout le territoire.

Le II apporte des **clarifications au cadre juridique relatif aux limitations et restrictions de circulation** autorisées en cas de mauvaise qualité de l'air :

- le 1° précise, à l'article L. 222-6 du code de l'environnement, que, dans le cadre des mesures préventives prises par les autorités compétentes en matière de police afin d'atteindre les objectifs définis par le PPA, les mesures de limitation à la circulation des véhicules peuvent consister en des mesures de « réduction des vitesses maximales autorisées » ;

- le 2° applique la même précision aux mesures prises par le préfet en cas de pic de pollution dans le cadre de l'article L. 223-1 du code de l'environnement ;

- le 3° modifie l'article L. 223-2 du code de l'environnement afin de prévoir qu'en cas de pic de pollution, la gratuité des transports en commun n'est consécutive qu'à l'interdiction de circulation de certaines catégories de véhicules, et non plus à la restriction de circulation de certains véhicules ;

- le 4° abroge l'article L. 228-3 du code de l'environnement, relatif aux expérimentations des ZAPA.

Le III pose le **principe d'aides à l'acquisition de véhicules propres en remplacement de véhicules anciens polluants en fonction de critères sociaux ou géographiques**.

L'étude d'impact précise que la mise en place de cette aide permettra « *d'accompagner la mise en œuvre d'autres mesures locales en faveur de la qualité de l'air comme les zones de restriction de circulation en améliorant leur acceptabilité sociale* ».

Les dispositions relatives à ce principe de prime seront définies par voie réglementaire.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

La commission spéciale à l'Assemblée nationale a apporté un certain nombre de modifications.

À l'initiative du rapporteur, du président Jean-Paul Chanteguet et de quelques-uns de leurs collègues, **la commission spéciale a étendu la possibilité de créer des zones à circulation restreinte à toutes les communes en supprimant le seuil de 100 000 habitants** prévu dans le texte initial.

Si les mesures de l'arrêté fixant les restrictions à la circulation dans les « zones à circulation restreinte » doivent être cohérentes avec les objectifs du plan de protection de l'atmosphère, en revanche **la recherche de cohérence « pour chaque polluant » rend l'exercice du pouvoir de police extrêmement complexe : cette précision a donc été supprimée** par la commission spéciale.

L'étude accompagnant le projet d'arrêté de création d'une ZCR, qui présente l'objet des mesures, justifie sa nécessité et expose les bénéfices environnementaux attendus de sa mise en œuvre, devra également exposer les **bénéfices sanitaires au regard des impacts sanitaires avérés de la pollution de l'air**.

Le renouvellement de l'arrêté créant une ZCR ne sera plus renouvelable deux fois un an, mais une fois tous les deux ans afin de permettre une meilleure mesure de l'impact de cette action.

Les catégories professionnelles concernées seront consultées lors de la rédaction du décret relatif au champ des véhicules concernés et aux modalités d'application.

La commission spéciale a enfin adopté huit amendements rédactionnels ou de coordination.

En séance, outre deux amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **prévoyant qu'en cas de pic de pollution et de mesure d'interdiction de la circulation de certaines catégories de voitures, l'accès aux transports collectifs ne sera plus obligatoirement gratuit**, mais pourra être également « assuré par toute mesure tarifaire incitative décidée par les autorités organisatrices de transport ».

IV. La position de votre commission

Votre rapporteur constate que le dispositif des ZAPA, qui était un bon outil mis en place par le Grenelle, mais qui avait été enserré dans des modalités d'application et des délais trop difficiles pour les collectivités, n'a pas rencontré le succès escompté. Il s'avère en effet que la réorganisation complète de la mobilité pour les épisodes de « pics de pollution » nécessite une durée de projet conséquente qu'un dispositif d'expérimentation, comme c'était le cas pour les ZAPA, ne permet pas.

L'objectif reste pourtant pertinent : **limiter la circulation des véhicules les plus polluants pour reconquérir la qualité de l'air**, dans la mesure où l'on sait que ce sont ces derniers qui sont responsables de la plus grande partie des émissions associées au secteur des transports. De nombreuses villes européennes ou dans le monde ont mis en œuvre des démarches similaires.

À l'initiative de votre rapporteur, ont été adoptés :

- plusieurs **amendements rédactionnels** ;
- un **amendement supprimant la durée limitée des arrêtés de création des ZCR** : si la durée de cinq ans (trois ans prolongeables deux ans) peut apparaître comme un bon compromis, votre rapporteur considère que l'échec des ZAPA doit amener à considérer que ces limitations de durée sont autant de freins qui pourront dissuader les collectivités de mettre en œuvre ces dispositifs. Cette modification n'empêche pas une évaluation nécessaire au bout de trois ans permettant à la collectivité de faire évoluer ou non la ZCR ;
- un amendement prévoyant **l'identification des véhicules ayant vocation à circuler dans les zones à circulation restreinte** : cet ajout permet de préciser les critères pris en compte pour l'identification dans les zones à circulation restreinte et de prévoir une sanction de l'absence d'identification, condition minimale pour pouvoir contrôler le dispositif ;
- un amendement prévoyant que **la circulation des transports en commun est toujours autorisée dans une zone à circulation restreinte**.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 13 bis

(article L. 3261-3-1 [nouveau] du code du travail, article L. 131-4-4 [nouveau] du code de la sécurité sociale, article 81 du code général des impôts)

Création d'une indemnité kilométrique pour les trajets domicile-travail effectués à vélo

Objet : cet article, dont l'examen au fond a été délégué par la commission des affaires économiques à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, crée une indemnité kilométrique versée par l'employeur aux salariés qui se déplacent à vélo.

I. Le droit en vigueur

Il existe, dans le droit en vigueur, **différents dispositifs d'aide aux dépenses associées aux déplacements domicile-travail** :

- la prise en charge obligatoire des abonnements de transport en commun et des abonnements aux systèmes publics de location de vélos ;
- le remboursement des indemnités kilométriques dans les limites d'un barème fiscal ;
- la prise en charge facultative des frais personnels de carburant ou d'alimentation d'un véhicule électrique.

La prise en charge obligatoire des abonnements de transports en commun a été instaurée par la **loi de financement de la sécurité sociale pour 2009**. Elle est définie par les articles L. 3261-2 et R. 3261-2 et suivants du code du travail. Pour les agents publics, elle est instituée par le décret n° 2010-676 du 21 juin 2010.

L'employeur est ainsi tenu de prendre en charge la moitié du montant des titres de transport en commun ou des abonnements à un système de vélos en libre-service souscrits par le salarié, dans la mesure où ceux-ci couvrent le trajet domicile-travail du salarié, dans le temps le plus court. Cette prise en charge est exclue de l'assiette des cotisations sociales et affranchie d'impôt sur le revenu.

L'employeur peut prendre en charge plus de la moitié du montant de l'abonnement et il est possible de cumuler un abonnement de transport en commun et un abonnement à un vélo libre-service.

Deuxième dispositif, **l'arrêté du 20 décembre 2002 relatif aux frais professionnels** déductibles pour le calcul des cotisations de sécurité sociale prévoit, à son article 4, que « *lorsque le travailleur salarié ou assimilé est contraint d'utiliser son véhicule personnel à des fins professionnelles, l'indemnité forfaitaire kilométrique est réputée utilisée conformément à son objet dans les limites*

fixées par les barèmes kilométriques annuellement publiés par l'administration fiscale ».

TARIF APPLICABLE AUX AUTOMOBILES			
Puissance administrative du véhicule en chevaux (CV)	Jusqu'à 5 000 km	De 5 001 km à 20 000 km	Au-delà de 20 000 km
3 CV et moins	$d \times 0,408$	$(d \times 0,244) + 820$	$d \times 0,285$
4 CV	$d \times 0,491$	$(d \times 0,276) + 1\,077$	$d \times 0,330$
5 CV	$d \times 0,540$	$(d \times 0,303) + 1\,182$	$d \times 0,362$
6 CV	$d \times 0,565$	$(d \times 0,318) + 1\,238$	$d \times 0,380$
7 CV et plus	$d \times 0,592$	$(d \times 0,335) + 1\,282$	$d \times 0,399$
d représente la distance parcourue en kilomètres.			

TARIF APPLICABLE AUX MOTOCYCLETTES			
Puissance administrative du véhicule en chevaux (CV)	Jusqu'à 3 000 km	De 3 001 km à 6 000 km	Au-delà de 6 000 km
1 ou 2 CV	$d \times 0,336$	$(d \times 0,084) + 756$	$d \times 0,210$
3, 4, 5 CV	$d \times 0,398$	$(d \times 0,070) + 984$	$d \times 0,234$
plus de 5 CV	$d \times 0,515$	$(d \times 0,067) + 1344$	$d \times 0,291$
d représente la distance parcourue en kilomètres.			

TARIF APPLICABLE AUX CYCLOMOTEURS		
Jusqu'à 2 000 km	De 2 001 km à 5 000 km	Au-delà de 5 000 km
$d \times 0,268$	$(d \times 0,063) + 410$	$d \times 0,145$
d représente la distance parcourue en kilomètres.		

Source : code général des impôts, annexe 4, article 6B, modifié par l'arrêté du 19 mai 2014

Enfin, l'article L. 3261-3 du code du travail prévoit une prise en charge facultative par l'employeur « des frais de carburant engagés pour leurs déplacements entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail » par les salariés. Cette prise en charge est exclue de l'assiette de toute cotisation dans la limite de 200 euros par an et exemptée d'impôt sur le revenu. Cette « prime transport » n'impose pas au salarié de justifier du nombre de kilomètres parcourus.

La Coordination interministérielle pour le développement de l'usage du vélo (CIDUV) a publié en novembre 2013 un rapport¹ sur l'indemnité kilométrique dans lequel elle établit clairement que « la rectification de l'inégalité de traitement qui existe aujourd'hui entre modes de transports par l'introduction d'une indemnité kilométrique vélo apparaît comme un moyen de susciter un report modal vers le vélo, donc de faire profiter toute la société de ses effets bénéfiques, sans pour autant contraindre les salariés dans leurs choix ».

Au-delà des diverses incitations mises en œuvre par le Gouvernement pour développer l'usage du vélo², un **Plan d'action national mobilités actives (PAMA) a été adopté le 5 mars 2014**, comprenant un volet relatif à la valorisation des enjeux économiques liés à la pratique du vélo.

La **mesure 13 du Plan** prévoit « d'expérimenter en 2014, sans exonération de charges sociales et fiscales, l'indemnité kilométrique vélo (IKv) auprès d'entreprises volontaires sur la base des préconisations de l'étude réalisée par la CIDUV afin de vérifier, avec la collaboration de l'Ademe, la réalité de son effet incitatif et d'examiner la dynamique que sa mise en place produirait, en particulier en termes de substitution entre les différents modes ».

Une **expérimentation de six mois de l'indemnité kilométrique du vélo** a donc été lancée en juin par le secrétaire d'État en charge des transports avec 19 entreprises et organismes salariant au total 10 000 personnes volontaires pour tester le dispositif. L'indemnité, versée par l'employeur, est fixée à **25 centimes par kilomètre** et n'est pas cumulable avec le remboursement de l'abonnement aux transports publics « sauf s'il s'agit de trajets complémentaires ».

D'autres pays en Europe ont mis en place des dispositifs financiers favorisant l'usage du vélo pour les déplacements domicile-travail, comme le met en avant le rapport du CERTU³.

Aux Pays-Bas par exemple, le système d'aide à l'usage du vélo pour les déplacements domicile-travail a été mis en place en 1995 et consiste en un versement de 19 centimes par kilomètre. En Belgique, cette indemnité est de 21 centimes par kilomètre, exonérée de cotisations et d'impôts. Ces indemnités s'appliquent aussi pour les déplacements professionnels. En

¹ Rapport « Indemnité kilométrique vélo – Les enjeux, les impacts » établi par la Coordination interministérielle pour le développement de l'usage du vélo en novembre 2013.

² Cf. Commentaire de l'article 9 bis A

³ Incitations économiques à l'usage du vélo, du covoiturage et de l'autopartage, CERTU, 2010.

outre, un vélo de fonction peut être mis à disposition des salariés par l'employeur, sans qu'il soit considéré comme un avantage en nature.

D'autres dispositifs existent comme les systèmes d'incitation à l'achat et à l'entretien d'un vélo à coût réduit, via l'employeur, comme par exemple au Royaume-Uni, avec le programme *Cycle to work*, mis en œuvre en 1999.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Adopté en séance publique à l'initiative du député Alexis Bachelay, du groupe écologiste et du groupe RRDP, cet article instaure **l'indemnité kilométrique pour le vélo** prise en charge par l'employeur à partir du 1^{er} juillet 2015. Son montant sera fixé par décret.

L'alinéa 3 précise que cette prise en charge peut être cumulée « *avec le remboursement de l'abonnement de transport lorsqu'il s'agit d'un trajet de rabattement vers une gare ou station ou lorsque le salarié réside hors du périmètre de transport urbain* ».

La participation de l'employeur aux frais de déplacement de ses salariés, entre leur domicile et le lieu de travail, réalisés à vélo ou à vélo à assistance électrique est **exonérée de cotisations sociales**, dans la limite d'un montant défini par décret.

Les salariés, quant à eux, bénéficient d'une déduction de l'indemnité kilométrique de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Les alinéas 7 et 8 gagent la perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale et pour l'État induite par la mesure. Le Gouvernement n'a pas levé le gage en séance publique.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur, très sensible aux mesures du présent texte visant à favoriser le développement et la diffusion, auprès de tous les publics, des véhicules dits « propres », et notamment du véhicule électrique, n'en demeure pas moins convaincu de **l'importance d'encourager le développement et la diversification des mobilités dites « douces »**, comme l'usage du vélo. Cet objectif était d'ailleurs complètement absent du texte initial.

Les deux mesures insérées à l'Assemblée nationale, à savoir la **création d'une indemnité kilométrique prévue par le présent article, et le crédit d'impôt sur les sociétés mettant à disposition de leurs salariés des flottes de vélos** (article 9 bis A), **vont assurément dans le bon sens** : non seulement elles s'inscrivent dans une dynamique de réduction des émissions de polluants atmosphériques dans le secteur des transports, mais elles

consacrent un principe vertueux d'incitation à des comportements plus respectueux de l'environnement, et en prime de la santé.

En effet, votre rapporteur considère qu'il y a une incohérence à demander, d'une part, à tous les acteurs de faire des efforts pour réduire les émissions dans les transports, alors que, d'autre part, les mobilités douces sont les seules à ne bénéficier d'aucun dispositif incitatif pour les trajets domicile-travail, qui constituent le segment où les gisements de réduction d'émissions sont les plus importants.

Concernant l'indemnité kilométrique pour le vélo, **votre rapporteur est conscient de la complexité du dispositif eu égard aux sommes en jeu. Néanmoins, le gain est davantage à considérer du côté des comportements.** En interrogeant l'Ademe, qui a été chargée d'évaluer l'efficacité de l'expérimentation de ce dispositif auprès des entreprises volontaires, il a pu observer que les premiers résultats sont très encourageants en termes de changement de comportements.

Dix-huit entreprises ont été volontaires depuis le début de l'expérimentation, pour un total de 8 500 salariés concernés et les constats suivants ont été relevés :

- une indemnité kilométrique vélo (IKv) de 25 centimes par kilomètre a été versée à 380 employés ;
- **le nombre de cyclistes a doublé sur les quatre mois de l'expérimentation** (passant de 2,5 % à 5,4 %) ;
- le nombre de kilomètres parcourus à vélo est passé de 50 % à 70 %, ce qui traduit une forte augmentation de la part modale du vélo pour les trajets domicile-travail ;
- 24 % des bénéficiaires ont également augmenté leur pratique du vélo pour d'autres motifs de déplacements ;
- les nouveaux cyclistes bénéficiant de l'IKv déclarent des distances quotidiennes parcourues plus importantes que la moyenne nationale (qui est de 3,4 km).

Votre rapporteur relève en outre que le rapport de 2013 de la Coordination interministérielle pour le développement de l'usage du vélo met en avant un **effet positif fort sur la santé de l'indemnité kilométrique vélo, qui l'emporte sur l'effet négatif constitué par le risque des accidents créés ou les effets de la pollution.**

Enfin, les exemples fructueux en Belgique, aux Pays-Bas, ou encore au Royaume-Uni et en Autriche pour les déplacements professionnels uniquement, sont à prendre en compte.

Toutes ces raisons poussent votre rapporteur à considérer la création de cette indemnité comme un élément positif.

Votre commission a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 13 ter

(articles L. 1214-2 et L. 1214-8-2 [nouveau] du code des transports)

Plans de mobilité obligatoires pour les entreprises de plus de cent salariés

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, rend obligatoires les plans de mobilité pour les entreprises de plus de cent salariés et favorise le développement des plans de mobilité inter-entreprises.

I. Le droit en vigueur

L'élaboration des plans dits « de mobilité » n'est prévue actuellement que dans le cadre des plans de déplacements urbains (PDU).

1. Les plans de déplacements urbains (PDU) prévus par le code des transports

La loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (loi « LOTI ») a institué les « **plans de déplacements urbains** » (PDU) avec comme objectif une « *utilisation plus rationnelle de la voiture* ».

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi « SRU ») a complété la loi LOTI en précisant que les orientations du plan de déplacements urbains portent notamment sur « *l'encouragement pour les entreprises et les collectivités publiques à établir un **plan de mobilité**, à favoriser le transport de leur personnel, notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage* ».

Les dispositions relatives aux PDU sont **codifiées aux articles L. 1214-1 à L. 1214-8-1 du code des transports**. L'article L. 1214-2 précise notamment leur contenu.

Article L. 1214-2 du code des transports

Le plan de déplacements urbains vise à assurer :

1° L'équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilités d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part ;

2° Le renforcement de la cohésion sociale et urbaine, notamment l'amélioration de l'accès aux réseaux de transports publics des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite ;

3° L'amélioration de la sécurité de tous les déplacements, en opérant, pour chacune des catégories d'usagers, un partage de la voirie équilibré entre les différents modes de transport et en effectuant le suivi des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste ;

4° La diminution du trafic automobile ;

5° Le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement les moins consommateurs d'énergie et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied ;

6° L'amélioration de l'usage du réseau principal de voirie dans l'agglomération, y compris les infrastructures routières nationales et départementales, par une répartition de son affectation entre les différents modes de transport et des mesures d'information sur la circulation ;

7° L'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement, notamment en définissant les zones où la durée maximale de stationnement est réglementée, les zones de stationnement payant, les emplacements réservés aux personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, la politique de tarification des stationnements sur la voirie et dans les parcs publics corrélée à la politique de l'usage de la voirie, la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de villes, les modalités particulières de stationnement et d'arrêt des véhicules de transport public, des taxis et des véhicules de livraison de marchandises, les mesures spécifiques susceptibles d'être prises pour certaines catégories d'usagers, notamment tendant à favoriser le stationnement des résidents et des véhicules bénéficiant du label " autopartage " tel que défini par voie réglementaire ;

8° L'organisation des conditions d'approvisionnement de l'agglomération nécessaires aux activités commerciales et artisanales, en mettant en cohérence les horaires de livraison et les poids et dimensions des véhicules de livraison au sein du périmètre des transports urbains, en prenant en compte les besoins en surfaces nécessaires aux livraisons pour limiter la congestion des voies et aires de stationnement, en améliorant l'utilisation des infrastructures logistiques existantes, notamment celles situées sur les voies de pénétration autres que routières et en précisant la localisation des infrastructures à venir, dans une perspective multimodale ;

9° L'amélioration du transport des personnels des entreprises et des collectivités publiques en incitant ces dernières à prévoir un plan de mobilité et à encourager l'utilisation par leur personnel des transports en commun et le recours au covoiturage ;

10° L'organisation d'une tarification et d'une billetterie intégrées pour l'ensemble des déplacements, incluant sur option le stationnement en périphérie et favorisant l'utilisation des transports collectifs par les familles et les groupes ;

11° La réalisation, la configuration et la localisation d'infrastructures de charge destinées à favoriser l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables.

L'établissement d'un PDU n'est aujourd'hui obligatoire que dans les **périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants** mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 221-2 du code de l'environnement ou recoupant celles-ci.

Le code de l'environnement (article R. 221-2) liste ainsi **58 agglomérations dépassant 100 000 habitants**. En 2011, l'INSEE a redéfini la composition communale de ces agglomérations et la mise à jour en cours de l'article R. 221-2 portera à **61** le nombre d'agglomérations dépassant 100 000 habitants.

Dans l'attente de la mise à jour de cet article du code de l'environnement, **86 AOTU** remplissent à ce jour les critères d'obligation d'élaboration d'un PDU. La mise à jour de l'article R. 221-2 amènerait la liste à **93 PDU obligatoires**.

2. Les plans de mobilité prévus par les PDU

Le 9° de l'article L. 1214-2 du code des transports prévoit que le PDU assure « *l'amélioration du transport des personnels des entreprises et des collectivités publiques en incitant ces dernières à prévoir un plan de mobilité et à encourager l'utilisation par leur personnel des transports en commun et le recours au covoiturage* ».

Les **autorités organisatrices de transport urbain (AOTU) situées dans une agglomération de plus de 100 000 habitants** ont pour mission **d'inciter, dans le cadre du PDU, les employeurs à élaborer des plans de mobilité, qu'on appelle aussi « plans de déplacements entreprises » (PDE)**.

Les plans de mobilité sont donc obligatoires dans le cadre des PDU.

L'article 13 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 (loi « Grenelle 1 ») prévoit par ailleurs que « *l'État encouragera, dans le cadre des plans de déplacements urbains, la mise en place de plans de déplacement d'entreprises, d'administrations, d'écoles ou de zones d'activité* ».

Enfin, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (loi « Grenelle 2 ») a introduit de nouvelles obligations pour les entreprises et les administrations publiques. L'article 57 prévoit ainsi l'obligation d'installer des infrastructures de recharge pour les véhicules électriques ou pour le stationnement sécurisé des vélos et l'article 75 rend obligatoire l'établissement d'un bilan des émissions de gaz à effet de serre, notamment pour les personnes morales de droit privé employant plus de cinq cents personnes.

Toutes ces dispositions s'inscrivent dans une **dynamique d'incitation, d'encouragement et d'aide à la réalisation de plans de déplacements entreprises**.

L'Ademe a élaboré un **guide méthodologique pour faciliter l'élaboration des plans de déplacements entreprises** et a réalisé une **évaluation nationale de ces plans en 2010**.

1 170 démarches ont été recensées (contre 158 en 2005) dont 312 entreprises privées, 229 administrations de l'État, 163 collectivités territoriales.

Le ministre en charge des transports a mis en avant le succès de ces plans dans une réponse à une question écrite parlementaire en date du 27 mai 2014 : *« les plans de déplacements entreprises qui contribuent à l'objectif de réduction de la circulation automobile, et par là-même à l'amélioration de la qualité de l'air, peuvent se révéler un outil intéressant parmi d'autres pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de polluants locaux qui sont fixés dans les plans de protection de l'atmosphère élaborés par l'État dans les zones où les valeurs limites de ces substances sont dépassées »*.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

À l'initiative du rapporteur, l'Assemblée nationale a adopté, en séance publique, un **amendement créant un nouvel article L. 1214-8-2 dans le code des transports**, qui rend obligatoire l'élaboration d'un plan de mobilité pour toutes les entreprises de plus de 100 salariés dans le cadre d'un PDU.

Actuellement, l'article L. 1214-2 du code des transports prévoit que les plans de déplacements urbains (PDU), obligatoires dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, assurent notamment l'amélioration du transport des personnels des entreprises et des collectivités publiques, en les incitant à prévoir un plan de mobilité. **L'alinéa 2** du présent article **soustrait les entreprises** du périmètre de ces plans de mobilités, mis en place de manière volontaire dans le cadre des PDU, qui ne concerneraient désormais donc plus que les collectivités publiques.

L'alinéa 4 prévoit en revanche que *« toute entreprise regroupant au moins cent travailleurs sur un même site au 1^{er} janvier 2018 »* doit obligatoirement élaborer un plan de mobilité afin d'encourager l'utilisation des transports en commun et le recours au covoiturage. Ce plan est communiqué à l'autorité organisatrice du plan de déplacements urbains.

Les alinéas 5 et 6 apportent des précisions sur ce plan de mobilité :

- il doit définir *« une stratégie de long terme pour contribuer à la diminution des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports et faire évoluer les comportements du personnel de l'entreprise »* ;

- il vise la diminution de l'usage de la voiture, encourage le report modal vers le vélo, la marche et les transports collectifs et incite au covoiturage et à l'auto-partage ;

- il peut encourager le télétravail, la flexibilité des horaires et le développement des places de stationnement pour les vélos.

L'alinéa 7 prévoit des sanctions en cas de non-respect de cette obligation : l'entreprise fait alors l'objet d'un avertissement de l'autorité organisatrice du PDU, ne peut plus bénéficier du soutien de l'Ademe et surtout ne peut plus soumissionner aux marchés publics si elle n'a pas élaboré son plan avant le 1^{er} janvier 2019.

L'alinéa 8 prévoit que les entreprises évaluent leurs plans de mobilité avant le 31 décembre 2020.

Enfin, les alinéas 9 et 10 encouragent la mise en place de plans de mobilité inter-entreprises, aux objectifs similaires, pour « *les entreprises employant plus de cent travailleurs situées sur un même site regroupant plus de 250 salariés* » et pour les « *entreprises de moins de cent travailleurs situées sur un même site regroupant plus de 250 salariés* ».

III. La position de votre commission

Votre rapporteur observe que cet article, introduit tardivement en séance publique, n'a pu être expertisé ni par la commission spéciale, ni par l'ensemble des députés.

La conséquence en est qu'il crée un **dispositif complexe, peu lisible et surtout redondant, voire incohérent avec l'article 18 du présent projet de loi**, qui prévoyait déjà de rendre obligatoires les plans de mobilité, aujourd'hui facultatifs dans le cadre des PDU, mais qui introduisait, d'une part une autre définition de ces plans, et d'autre part, un seuil différent, fixé à 50 salariés.

Votre rapporteur remarque par ailleurs que l'article 18 a lui-même été modifié en séance par un amendement écologiste fixant le seuil déclenchant le caractère obligatoire du plan de mobilité à 50 salariés, alors qu'il prévoyait initialement de donner la possibilité au préfet, dans le cadre d'un plan de protection de l'atmosphère, de rendre ces plans de mobilités obligatoires.

Au total, votre rapporteur est favorable, d'une part :

- à un **renforcement du dispositif incitatif de plans de mobilité pour les collectivités et pour les entreprises, prévu par l'article L. 1214-2 du code des transports** : en effet, les retours d'expériences sont très positifs, comme le lui a confirmé l'Ademe ;

- à un **dispositif plus contraignant pour les cas d'urgence, comme par exemple dans les cas de pics de pollution** tels qu'on a pu en connaître récemment.

En revanche, **il ne considère pas qu'une obligation généralisée des plans de mobilité dans toutes les entreprises de plus de 100 salariés ou de 50 salariés des agglomérations faisant l'objet d'un PDU, soit la bonne méthode** pour développer les transports et les mobilités propres et changer les comportements.

Une telle mesure **pénaliserait un grand nombre de PME** en les enserrant dans un cadre rigide et contreproductif, contraire à la logique de simplification à l'œuvre aujourd'hui dans notre pays. L'ensemble du projet de loi, bien au contraire, repose sur des logiques incitatives pour les territoires, qu'il convient de préserver également pour les entreprises.

En outre, votre rapporteur souligne que **la sanction prévue par le présent article, consistant en l'interdiction pure et simple de soumissionner aux marchés publics, apparaît comme particulièrement disproportionnée** et préjudiciable à la compétitivité de nos entreprises et donc à la croissance de notre économie.

Il a ainsi proposé à votre commission de **modifier le présent article** ainsi que l'article 18 de la manière suivante. Au présent article 13 *ter*, il a proposé, et la commission l'a suivi, de :

- supprimer l'alinéa 2 afin de conserver les entreprises dans le champ des plans de mobilités facultatifs prévus par les PDU, au même titre que les collectivités ;

- réécrire le nouvel article L.1214-8-2 afin de **définir plus précisément les plans de mobilité** dont l'objet sera d'« *améliorer et augmenter l'efficacité des déplacements liés à l'activité de l'entreprise, et en particulier ceux de son personnel, dans une perspective de diminution des émissions de gaz à effet de serre et des polluants atmosphériques et d'une réduction de la congestion des infrastructures et moyens de transports* » et qui comporteront notamment des mesures « *relatives à la promotion des moyens et usages de transports alternatifs à la voiture individuelle, à l'utilisation des transports commun, au covoiturage et à l'autopartage, à la marche et à l'usage du vélo, à l'organisation du travail et à la flexibilité des horaires, à la logistique et aux livraisons de marchandises* » ; en outre, afin de les renforcer, il prévoit que **les entreprises employant plus de 100 salariés situées sur un même site et regroupant plus de 250 salariés peuvent mettre en place un plan de mobilité « inter-entreprises »**, tenant lieu de plan de mobilité.

De manière complémentaire, à **l'article 18**, votre rapporteur proposera d'augmenter la contrainte afin de lutter contre les pics de pollution, en revenant à la proposition initiale d'une possibilité pour le préfet de rendre les plans de mobilité obligatoires dans le cadre d'un plan de protection de l'atmosphère (PPA).

La logique défendue par votre rapporteur vise donc à avoir :

- **une logique incitative pour les entreprises qui mettent en place, de manière volontaire dans le cadre du PDU, un plan de mobilité** ; cette logique incitative, qui a fait ses preuves, est renforcée par la possibilité de regrouper ces plans via des plans de mobilité « inter-entreprises » ;

- **une contrainte supérieure, dans le cadre des PPA**, dans une logique de préservation de la qualité de l'air, avec la possibilité pour le préfet d'imposer ces plans aux entreprises.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 14

(article L. 1231-15 du code des transports, article L. 173-1 du code de la voirie routière)

Encouragement au covoiturage

Habilitation à procéder par voie d'ordonnances pour étendre la possibilité de recourir à des servitudes d'utilité publique pour la réalisation de réseaux de transport

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, propose une nouvelle définition du covoiturage et octroie au Gouvernement plusieurs habilitations à procéder par ordonnances pour étendre la possibilité de recours à des servitudes d'utilité publique pour les personnes publiques, pour la réalisation de réseaux de transport.

I. Le droit en vigueur

A. Le covoiturage

Le covoiturage est une pratique ancienne qui s'est développée ces dernières années grâce aux nouvelles technologies. Elle présente plusieurs avantages pour les individus qui y ont recours. Outre les économies liées au partage des frais d'utilisation du véhicule, elle constitue une forme alternative de mobilité par rapport aux autres modes de transport, particulièrement utile dans les zones rurales peu desservies par les transports en commun.

Du point de vue des pouvoirs publics, le covoiturage est un moyen évident de lutte contre la pollution. La loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie prévoit que les plans de déplacements urbains (PDU) encouragent « *les entreprises et les collectivités publiques à favoriser le transport de leur personnel, notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage* ». L'article 13 de la loi Grenelle I dispose que l'État encourage le développement du covoiturage et qu'il « *apportera la sécurité juridique nécessaire [à son] développement.* » L'article 48 de cette loi indique également que l'État se donne pour objectif « *de favoriser dans ses administrations et ses services la mise en place du covoiturage.* »

Il est difficile de déterminer de façon précise l'ampleur de cette pratique et de son développement. En 2008, le taux d'occupation moyen des véhicules s'élevait à 1,4 personne, un chiffre ramené à 1,07 personne pour les déplacements domicile-travail. 3,5 % de ces déplacements s'effectuent en situation de covoiturage, ce chiffre étant plus élevé en zones périurbaines et rurales qu'en milieu urbain.

Le plan d'urgence pour la qualité de l'air présenté le 6 février 2013 comporte quatre mesures en faveur du covoiturage, dans le but « *d'éviter l'usage de plusieurs véhicules pour les trajets du quotidien par une politique intégrée du covoiturage* ».

**Les mesures du plan d'urgence pour la qualité de l'air du 6 février 2013
en faveur du covoiturage**

Mesure n° 1 : Définir le covoiturage : Cette mesure répond à la demande récurrente des collectivités souhaitant en faire la promotion ; elle est la condition pour pouvoir lui conférer d'autres avantages réglementaires. [...]

Mesure n° 2 : Les collectivités pourront, sur la base du volontariat, octroyer un label ou un signe distinctif à l'instar du dispositif mis en œuvre pour l'auto-partage. La faisabilité de ce dispositif devra être préalablement étudiée pour tenir compte des différents types de covoiturage (professionnel, familial, occasionnel, quotidien...) afin d'éviter les usages abusifs et la multiplication des contrôles.

Mesure n° 3 : Les agglomérations sont invitées à développer des aires de covoiturage à leurs abords et à améliorer leur visibilité, leur convivialité, et leur sécurité (signalétique, équipement minimal, appels d'offres pour l'ouverture d'un point commerçant...).

Mesure n° 4 : Donner aux autorités organisatrices de la mobilité durable (AOMD) une compétence de substitution sur le covoiturage afin de favoriser davantage la mise en place d'infrastructures et de services adaptés là où leur développement fait défaut.

La plupart de ces mesures ont été concrétisées par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Celle-ci a en effet **défini le covoiturage**, à l'article L. 1231-15 du code des transports. Il y est caractérisé par **l'utilisation en commun d'un véhicule terrestre à moteur par un conducteur non professionnel et un ou plusieurs passagers majeurs pour un trajet commun**.

Elle a aussi prévu, au même article L. 1231-15 du code des transports, qu'en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, les autorités organisatrices de la mobilité, seules ou conjointement avec d'autres collectivités territoriales ou groupements de collectivités intéressés, peuvent mettre à disposition du public des plateformes dématérialisées facilitant la rencontre des offres et demandes de covoiturage. Elles peuvent aussi créer un signe distinctif des véhicules utilisés dans le cadre d'un covoiturage, dont elles définissent au préalable les conditions d'attribution.

B. Les servitudes permettant de réaliser des réseaux de transport public

Le transport par câble aérien

La loi du 8 juillet 1941 établissant **une servitude de survol au profit des téléphériques** n'autorise le survol de terrains qu'à partir d'une hauteur de 50 mètres au-dessus du sol. Cette hauteur n'est plus adaptée aux enjeux du transport public régulier de personnes par câbles aériens dans un environnement urbain ou périurbain.

La réalisation du Grand Paris

La société du Grand Paris dispose de plusieurs outils pour réaliser le réseau de transport public du même nom, parmi lesquels la procédure d'expropriation d'extrême urgence. Mais ce procédé ne peut être réservé qu'à des cas ponctuels, et la procédure d'expropriation classique prend un certain temps. Afin de pouvoir mener à bien l'ensemble de ses travaux, d'une ampleur considérable, dans les délais impartis, et en particulier d'acquérir rapidement les volumes en sous-sol nécessaires à leur réalisation, la société du Grand Paris doit dès lors disposer d'un outil juridique plus adapté.

II. Le projet de loi initial

A. Le covoiturage

Le **I du présent article** propose une **nouvelle définition du covoiturage**, qui consistera en l'utilisation en commun d'un véhicule terrestre à moteur par un conducteur à titre non professionnel accompagné d'au moins un passager. Il n'est ainsi plus précisé que ces passagers doivent être majeurs, et le conducteur peut être un conducteur professionnel, tant qu'il réalise cette activité hors de son cadre professionnel.

B. Les servitudes permettant de réaliser des réseaux de transport public

Le transport par câble aérien

Le **II du présent article** demande que le Gouvernement soit habilité par le Parlement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure législative nécessaire à l'instauration d'une **servitude d'utilité publique pour les transports urbains par câble**, afin de desserrer la contrainte aujourd'hui imposée par la loi du 8 juillet 1941. L'ordonnance devra être prise dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.

La réalisation du Grand Paris

Le **III du présent article** prévoit une habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure législative visant à instaurer une ou plusieurs **servitudes en tréfonds** pour permettre l'implantation, l'aménagement et l'entretien des travaux nécessaires aux projets d'infrastructures de transport réalisés par la société du Grand Paris, pour son compte ou sous sa maîtrise d'ouvrage, quel que soit le stade d'avancement de ces projets. L'ordonnance devra être prise dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.

Comme l'expose l'étude d'impact annexée au projet de loi, la procédure de servitude d'utilité publique possède l'avantage, par rapport à la procédure d'expropriation classique, de produire immédiatement ses effets, ce qui permet l'engagement des travaux de tunnel souterrain, le juge de l'expropriation intervenant ensuite pour fixer, le cas échéant, l'indemnité due au propriétaire. D'après ce même document, il est prévu qu'aucune servitude ne puisse être instituée à une distance inférieure à 15 mètres en-dessous du sol, afin d'éviter au maximum la remise en cause de la constructibilité des terrains en surface ou des constructions existantes. Par ailleurs, un droit de délaissement serait laissé au propriétaire dans les rares cas où cette servitude engendrerait une impossibilité de construire ou des contraintes techniques substantielles.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

A. Sur le covoiturage

Au **I**, les députés ont ajouté, à l'article L. 1231-15 du code des transports, la phrase suivante : *« les grandes entreprises et les collectivités territoriales facilitent, autant qu'il est possible, les solutions de covoiturage pour les déplacements entre le domicile et le travail de leurs salariés et de leurs agents. »*

Ils ont aussi complété l'article par un **IV**, qui prévoit que les véhicules particuliers identifiés comme étant utilisés en covoiturage ou occupés par au moins trois personnes peuvent bénéficier de **conditions de circulation privilégiées**, selon des modalités fixées par l'autorité chargée de la police de la circulation. Cette disposition n'est pas codifiée.

B. Sur les servitudes permettant de réaliser des réseaux de transport public

L'installation de câbles électriques pour les transports en commun

Les députés ont ajouté, à l'initiative du rapporteur, Philippe Plisson, un *I bis*, afin **d'étendre aux syndicats mixtes compétents en matière de transport la possibilité d'avoir recours aux servitudes d'ancrage pour l'installation de câbles électriques pour les transports en commun**. L'article L. 173-1 du code de la voirie routière octroie déjà ce pouvoir aux communes et aux EPCI compétents en matière de voirie, d'éclairage ou de transport en commun, pour leur éviter d'avoir à recourir à une procédure plus lourde d'expropriation. Il permet l'installation et l'entretien d'éclairages publics et de lignes aériennes de contact pour l'alimentation électrique des transports en commun.

IV. La position de votre commission

A. Sur le covoiturage

Votre rapporteur soutient le développement du covoiturage, dont le rôle dans la lutte contre la pollution de l'air est reconnu. Cette pratique s'avère particulièrement intéressante dans les milieux ruraux ou périurbains insuffisamment desservis par les transports en commun.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a permis aux collectivités territoriales de se saisir de cet enjeu. De fait, le succès du covoiturage dépend, pour beaucoup, d'initiatives locales, telles que la mise en place de plateformes facilitant la rencontre des offres et demandes de covoiturage, le développement d'aires de covoiturage destinées à le faciliter...

Lors du déplacement du Sénat « hors les murs » à Bordeaux, votre rapporteur a été particulièrement sensible à l'intérêt de cette dernière mesure. C'est la raison pour laquelle votre commission a adopté, à son initiative, un amendement qui prévoit l'élaboration **d'un schéma de développement des aires de covoiturage** par les autorités organisatrices de la mobilité. Elles pourront l'élaborer seules ou conjointement avec d'autres collectivités territoriales, par exemple les départements qui se sont parfois déjà investis dans ce domaine.

L'ajout de l'Assemblée nationale relatif aux conditions de circulation privilégiées dont pourront éventuellement bénéficier les véhicules utilisés en covoiturage, pourrait, lui, poser des difficultés d'application, car il n'est pas aisé de vérifier si les véhicules employés le sont bien dans le cadre d'un covoiturage. Le rapport mentionné à l'article 14 *quater* devrait permettre d'avancer sur cette question.

Votre commission a également adopté trois amendements rédactionnels du rapporteur.

B. Sur les servitudes permettant de réaliser des réseaux de transport public

Votre commission a adopté un amendement du rapporteur qui **inscrit dans la loi le régime des servitudes en tréfonds, afin d'éviter le recours à l'ordonnance prévu par le projet de loi initial.**

Ces servitudes pourront être établies **pour l'ensemble des infrastructures souterraines de transport public, et pas seulement pour le réseau de transport du Grand Paris**, comme le prévoyait le projet de loi initial. Elles permettront aux maîtres d'ouvrage concernés de gagner du temps dans la réalisation des travaux nécessaires au développement de ces infrastructures.

Accordées par l'autorité administrative compétente, ces servitudes conféreront à leur bénéficiaire le droit d'occuper le volume en sous-sol nécessaire à l'établissement, à l'aménagement, à l'exploitation et à l'entretien de l'infrastructure souterraine de transport. Elles obligeront les propriétaires et les titulaires de droits réels concernés à s'abstenir de tout fait de nature à nuire au bon fonctionnement, à l'entretien et à la conservation de l'ouvrage.

Elles ne pourront être instituées qu'à partir de 15 mètres sous terre, et à la condition de ne pas rendre le bien inutilisable dans les conditions normales. Elles devront au préalable faire l'objet d'une information des propriétaires concernés et donneront lieu à une indemnité liée au préjudice subi. Si le propriétaire estime que son bien n'est plus utilisable dans les conditions normales à cause de cette servitude, il pourra demander à ce que son bien soit racheté par le bénéficiaire de la servitude, dans un délai de dix ans à compter de son établissement.

Les modalités d'application de ces dispositions seront fixées par décret en Conseil d'État.

C. Le soutien au gaz naturel liquéfié

La Commission européenne a fixé des objectifs ambitieux de réduction des émissions de dioxyde de soufre par les navires (*v. infra* commentaire de l'article 16). Dans ce cadre, il convient d'encourager le recours au gaz naturel liquéfié. C'est la raison pour laquelle votre commission a adopté un amendement présenté par Jean Bizet et Charles Revet, qui complète l'article par un V, prévoyant que l'État favorise, notamment en soutenant des opérations pilotes, **le déploiement de systèmes de distribution de gaz naturel liquéfié dans les ports pour les navires et les bateaux.**

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 14 bis
(article L. 1213-3-1 du code des transports)

Prise en compte dans le schéma régional de l'intermodalité des besoins de déplacement domicile-travail

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en en commission spéciale à l'Assemblée nationale, précise que le schéma régional de l'intermodalité (SRI) tient compte des besoins de déplacement quotidien entre le domicile et le travail et assure la cohérence des plans de déplacements urbains (PDU) à l'échelle de l'aire urbaine.

I. Le droit en vigueur

Le **schéma régional de l'intermodalité** a été instauré par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Son fonctionnement est régi par les articles L. 1213-3-1 à L. 1213-3-3 du code des transports.

L'**article L. 1213-3-1** indique que ce schéma coordonne à l'échelle régionale les politiques conduites par les autorités organisatrices de la mobilité¹, en ce qui concerne l'offre de services, l'information des usagers, la tarification et la billettique.

Il définit les principes guidant l'articulation entre les différents modes de déplacement, en particulier en ce qui concerne la mise en place de pôles d'échange. Il prévoit des mesures pour assurer une information des usagers sur l'ensemble de l'offre de transports, et permettre la mise en place de tarifs donnant accès à plusieurs modes de transport et la distribution des billets correspondants.

L'**article L. 1213-3-2** prévoit que ce schéma est élaboré par la région, en collaboration avec les autres autorités organisatrices de la mobilité situées sur son territoire. Il fait ensuite l'objet d'une concertation avec l'État et, le cas échéant, avec les syndicats mixtes « SRU »². Les établissements publics responsables de schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les gestionnaires de voirie sont consultés à leur demande sur le projet de schéma. Il est mis à la disposition du public dans les conditions prévues par l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

Le projet est arrêté par le conseil régional, après avis favorable des conseils généraux des départements inclus dans la région représentant au moins la moitié de la population régionale, d'une part, et avis favorable des

¹ En l'absence d'une autorité organisatrice de transport unique.

² Régis par l'article L. 1231-10 du code des transports, ces syndicats regroupent plusieurs autorités organisatrices de la mobilité afin de favoriser l'intermodalité.

organes délibérants des autorités organisatrices de la mobilité représentant au moins la moitié de la population des périmètres de transports urbains de la région, d'autre part.

Il est approuvé par le préfet de région.

Il fait l'objet d'une évaluation tous les cinq ans et peut être révisé si nécessaire.

L'article L. 1213-3-3 renvoie à un décret en Conseil d'État la définition des modalités d'application de ces deux articles.

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, en cours de discussion, prévoit, à son article 6, la création d'un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) « intégrateur », qui devra se substituer aux divers schémas existants, y compris le SRI. Mais il ne modifie pas, pour l'instant, les articles L. 1213-3-1 à L. 1213-3-3 du code des transports relatifs au SRI.

II. Le dispositif introduit par l'Assemblée nationale

Cet article additionnel a été introduit en commission spéciale, à l'initiative du rapporteur, Philippe Plisson. Il complète l'article L. 1213-3-1 du code des transports, afin de préciser que le schéma régional de l'intermodalité « *tient compte, en particulier, des besoins de déplacement quotidien entre le domicile et le travail et assure la cohérence des dispositions des plans de déplacements urbains à l'échelle de l'aire urbaine.* »

Le plan de déplacements urbains (PDU), dont le fonctionnement est précisé aux articles L. 1214-1 à L. 1214-37 du code des transports, détermine les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans un périmètre de transports urbains. Il est obligatoire dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

III. La position de votre commission

Votre commission a adopté un amendement du rapporteur, qui reformule le deuxième alinéa afin de supprimer la notion d'« aire urbaine », non définie dans la loi.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 14 ter

(articles L. 1213-3-2-1 [nouveau] et L. 1213-3-3 du code des transports)

Plans de mobilité rurale

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, crée un nouvel instrument de planification dans le domaine des transports, les plans de mobilité rurale.

I. Le droit en vigueur

Cf. le commentaire de l'article précédent sur le schéma régional de l'intermodalité (SRI).

II. Le dispositif introduit par l'Assemblée nationale

Cet article additionnel a été introduit en commission spéciale, à l'initiative du rapporteur, Philippe Plisson.

Le 1^o insère un nouvel article dans le code des transports, l'**article L. 1213-3-2-1**, qui prévoit que le schéma régional de l'intermodalité peut être complété par des **plans de mobilité rurale**. Ces plans « *en détaillent et en précisent le contenu afin de prendre en compte les spécificités des territoires à faible densité démographique et d'y améliorer la mise en œuvre du droit au transport [...], notamment en veillant à la complémentarité entre les transports collectifs, les usages partagés des véhicules terrestres à moteur et les modes de déplacement terrestres non motorisés.* »

Le présent article prévoit qu'un plan de mobilité rurale est élaboré par l'organe délibérant de l'établissement public en charge du schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou, à défaut, du pôle d'équilibre territorial et rural, sur tout ou partie de leur périmètre. Il prend en compte les plans de mobilité des entreprises, des personnes publiques et des établissements scolaires.

Il sera soumis pour avis au conseil régional, aux conseils généraux et aux autorités organisatrices de la mobilité concernés. Les représentants des professionnels et des usagers des transports, les gestionnaires de voirie, les chambres consulaires et les associations agréées de protection de l'environnement seront aussi consultés à leur demande.

Chaque projet de plan, assorti des avis recueillis, sera mis à la disposition du public, dans les conditions prévues à l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

Éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de la consultation du public et des avis des personnes consultées, le plan sera arrêté par l'organe délibérant de l'établissement public responsable de son élaboration.

Le 2° prévoit que les modalités d'application de cet article seront fixées par décret en Conseil d'État.

III. La position de votre commission

Votre commission a maintenu cet article. Les plans de mobilité rurale qu'il instaure permettront en effet aux collectivités en charge d'un SCoT qui le souhaitent de formaliser une stratégie en matière de mobilité, en lien avec leur compétence en matière d'urbanisme. La logique incitative prévaut donc sur la logique normative.

Votre commission a **complété la rédaction de l'Assemblée nationale** en prévoyant explicitement que le projet de plan de mobilité pourra être modifié pour tenir compte non seulement des avis des représentants des professions et des usagers des transports, des gestionnaires de voirie, des chambres consulaires et des associations agréées de protection de l'environnement, mais aussi des collectivités territoriales ou groupements de collectivités auxquels il a été soumis pour avis.

Par ailleurs, elle a supprimé la disposition suivant laquelle les modalités d'application du présent article devront être précisées en Conseil d'État, dans la mesure où cela n'apparaît pas nécessaire.

Enfin, la place de cet article dans le code des transports a été modifiée.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 14 quater

Rapport au Parlement sur l'opportunité d'une voie réservée aux transports en commun, taxis, autopartage et covoiturage

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, prévoit que le Gouvernement remet un rapport au Parlement, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, sur l'opportunité de réserver une voie aux transports en commun,

aux taxis, à l'autopartage et au covoiturage sur certaines autoroutes et routes nationales.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 2213-2 du code de la route permet aux communes de prendre un arrêté pour réserver l'accès de certaines voies à diverses catégories d'usagers ou de véhicules, « *eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement* ».

Article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales

Le maire peut, par arrêté motivé, eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement :

1° Interdire à certaines heures l'accès de certaines voies de l'agglomération ou de certaines portions de voie ou réserver cet accès, à certaines heures, à diverses catégories d'usagers ou de véhicules ;

2° Réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux, ainsi que la desserte des immeubles riverains ;

3° Réserver sur la voie publique ou dans tout autre lieu de stationnement ouvert au public des emplacements de stationnement aménagés aux véhicules utilisés par les personnes titulaires de la carte de stationnement prévue à l'article L. 241-3-2 du code de l'action sociale et des familles et aux véhicules bénéficiant du label « autopartage ».

En outre, en vertu de l'article L. 2213-3, le maire peut, par arrêté motivé « *réserver des emplacements sur ces mêmes voies pour faciliter la circulation et le stationnement des transports publics de voyageurs et des taxis ainsi que des véhicules de transport de fonds, de bijoux ou de métaux précieux, dans le cadre de leurs missions et l'arrêt des véhicules effectuant un chargement ou un déchargement de marchandises* ».

À Paris, c'est le préfet de police qui détermine, de façon permanente ou temporaire, les sites où il régleme les conditions de circulation et de stationnement, dans certaines voies ou portions de voies, ou en réserve l'accès à certaines catégories d'usagers ou de véhicules. En outre, « *sur les axes permettant d'assurer la continuité des itinéraires principaux dans l'agglomération parisienne et la région d'Ile-de-France, dont la liste est fixée par décret, les règles de circulation et de stationnement sont déterminées par le maire de Paris après avis conforme du préfet de police. Lorsque cet avis est défavorable, il est motivé au regard des enjeux du projet présenté par le maire de Paris* ».

Certaines régions, **dans le cadre de leurs plans de déplacements urbains**, ont d'ores et déjà prévu des mesures visant à réserver certaines voies à certains catégories de véhicules.

La région Île-de-France a ainsi prévu qu'une voie de l'autoroute A1 serait réservée aux taxis, aux bus et au covoiturage dès 2015. Elle travaille également à la mise en place d'une douzaine de voies dédiées sur autoroute dans les prochaines années, notamment sur l'A1, l'A6 et l'A10. L'objectif est de donner un avantage aux modes de déplacements alternatifs à la voiture individuelle et de limiter la congestion aux heures de pointe.

Une **expérimentation est menée sur l'A10** en attendant la voie dédiée : la **bande d'arrêt d'urgence** est utilisée pour faciliter le parcours des bus à l'approche de la gare de Massy.

En ce qui concerne le **covoiturage, certains retours d'expériences étrangers** sont révélateurs. Des voies réservées aux véhicules multi-occupants (VOM) ont été mises en place dans les années 1990 au Canada, à la suite de quoi les autorités ont constaté un fort développement du covoiturage. Selon le ministère des Transports de l'Ontario, en 2006, près de 40 % des personnes se déplaçant à l'heure de pointe sur l'autoroute 403 en direction de l'est le faisaient en covoiturage, contre 14 % trois ans plus tôt.

Les voies réservées aux VOM se sont largement développées en Amérique du Nord : plus de 4 000 kilomètres de voies leur sont aujourd'hui réservées.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

À l'initiative du rapporteur, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a inséré un article afin de prévoir que le Gouvernement remet un **rapport au Parlement**, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi **afin d'évaluer l'opportunité de réserver, sur les autoroutes et les routes nationales comportant au moins trois voies et traversant ou menant vers une métropole, une de ces voies aux transports en commun, aux taxis, à l'autopartage et au covoiturage** (lorsque le véhicule est occupé par au moins trois personnes).

Il est précisé que le rapport prévu doit évaluer l'impact d'une telle mesure sur le trafic routier selon les heures de la journée.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur, **favorable à l'évaluation de ces expérimentations** afin de voir si de telles pratiques pourraient être généralisées, a proposé deux modifications :

- par **cohérence avec la définition du covoiturage** prévue à l'article 14, sont visés les cas où le véhicule comprend au moins « deux » personnes et non pas « trois personnes » ;

- le **contenu du rapport est complété en prévoyant qu'il évalue également l'opportunité d'autoriser la circulation des transports en**

commun sur les bandes d'arrêt d'urgence aux heures de pointe : cette mesure, évoquée lors du déplacement du Sénat « hors les murs » à Bordeaux le 12 janvier 2015, constitue une piste innovante pour lutter contre la congestion des routes en favorisant le recours aux transports en commun. Une telle mesure est d'ailleurs déjà mise en œuvre dans certains territoires, à titre expérimental. Il convient à présent de dresser le bilan de ces expérimentations afin, le cas échéant, de définir un cadre juridique pérenne pour ce type d'autorisation.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 14 quater

Rapport au Parlement sur le bilan des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote par source d'émission dans le secteur des transports

Objet : cet article additionnel, inséré à l'initiative de votre rapporteur, prévoit que le Gouvernement remet au Parlement un rapport établissant un bilan chiffré des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote dans le secteur des transports, ventilé par source d'émission.

I. Le droit en vigueur

Le trafic routier est à l'origine de nombreux polluants de l'air. Il constitue **l'un des principaux émetteurs de particules et d'oxydes d'azote (NOx)**, en particulier dans les zones urbaines. En 2011, les transports routiers représentaient 18% des émissions nationales de particules fines PM_{2,5}.

En 1988, les gaz d'échappement des moteurs diesel ont été classés dans le groupe 2A par le Centre international de recherche sur le Cancer (CIRC), organe de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), c'est-à-dire reconnus comme « probablement cancérigènes pour l'homme ».

Classement des agents par les Monographies du CIRC

Groupe 1 – L'agent est *cancérogène* pour l'Homme : 113 agents.

Groupe 2A – L'agent est *probablement cancérogène* pour l'Homme : 66 agents

Groupe 2B – L'agent est *peut-être cancérogène* pour l'Homme : 285 agents.

Groupe 3 – L'agent est *inclassable quant à sa cancérogénicité* pour l'Homme : 505 agents.

Groupe 4 – L'agent *n'est probablement pas cancérogène* pour l'Homme : 1 agent.

Source : CIRC

En juin 2012, à l'issue d'une réunion d'une semaine regroupant des spécialistes internationaux, le CIRC a revu sa classification en faisant entrer les **gaz d'échappement des moteurs diesel dans le Groupe 1¹**, en se basant **principalement sur des données épidémiologiques²**. Il a ainsi été établi que **le risque de cancer du poumon est environ trois fois plus important chez les sujets les plus exposés aux particules diesel**. A également été mise **en évidence** une association positive avec un risque accru de cancers de la vessie, sur la base d'éléments plus limités.

Ces études, portant sur des expositions professionnelles au diesel, permettent d'objectiver un lien de causalité entre particules diesel et cancer chez l'homme.

Depuis 1993, les normes européennes d'émissions dites « normes Euro » imposent des seuils d'émissions pour les polluants primaires à l'échappement des véhicules neufs, qui diffèrent selon le type de véhicule (léger ou lourd).

Depuis le 1^{er} septembre 2014, les véhicules diesel et essence à injection directe sont réglementés en nombre et en masse de particules pour respecter la norme Euro 6b. La réduction des émissions est en revanche moins évidente pour les NOx. En cause principalement, le cycle NEDC utilisé pour la vérification du respect des normes Euro, qui n'est pas représentatif des émissions des véhicules lors de leur usage réel.

Un nouveau protocole (WLTP) d'homologation des véhicules légers en Europe devrait être mis en place en 2017.

¹ L'étude du CIRC porte sur une cohorte de plus de 12 000 personnes.

² Ces données ont notamment porté sur deux études concernant l'exposition de travailleurs des mines non métalliques aux Etats-Unis, qui ont confirmé un risque accru de survenue du cancer du poumon. D'autres études ont objectivé cette augmentation du risque de mortalité par cancer du poumon chez des cheminots exposés aux émissions diesel et chez des transporteurs routiers exposés régulièrement aux pots d'échappement.

Réglementations internationale, européenne et nationale relatives aux émissions de particules (PM)

1. L'Organisation mondiale de la Santé a déterminé des valeurs guides pour les PM : $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne annuelle et $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ pour les PM 2,5.

2. Au niveau européen, la directive NEC (National Emission Ceilings) 2001/81/EC régit les émissions des sources fixes (installations de combustion, incinérateurs de déchets municipaux, dispositifs de transport et stockage des produits pétroliers, etc), les émissions de sources mobiles et la qualité des carburants.

La stratégie thermique sur la pollution atmosphérique adoptée par la Commission européenne en 2005 fixe des objectifs à long terme (2020) pour la santé et l'environnement. Dans ce cadre, la directive sur la qualité de l'air 2008/50/CE a fixé la valeur limite de PM 2,5 à $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne annuelle pour 2015, et à $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ pour 2020.

L'année 2013 a été déclarée « Année de l'air » par la Commission européenne.

Enfin, le réseau européen EMEP (European Monitoring and Evaluation Program) a été mis en place dans le cadre de la convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière.

3. Au niveau national, le décret n° 2010-1250 du 21 octobre 2010 a transposé la directive sur la qualité de l'air en établissant des normes de qualité de l'air pour plus d'une dizaine de polluants. Pour les PM 2,5, la valeur limite fixée est de $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en 2015, la valeur cible est de $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne annuelle et l'objectif de qualité est de $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne annuelle.

En outre, la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996 a rendu obligatoire la surveillance de la qualité de l'air, assurée par l'Etat avec l'aide des collectivités territoriales, ainsi que l'information du public.

Le Plan national santé environnement 2009-2013 a impulsé la mise en place du Plan particules validé le 28 juillet 2010, dont l'objectif est la réduction de 30 % des particules PM 2,5 pour 2015 et qui crée des Zones d'actions prioritaires pour l'air (ZAPA).

Le Haut Conseil de la santé publique a préconisé en avril 2012 des objectifs de qualité de l'air ($15 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne annuelle pour les PM 2,5 et 25 pour les PM 10), des seuils d'information et de recommandations ($30 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en journalier pour les PM 2,5 et 50 pour les PM 10) et des seuils d'alerte ($50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en journalier pour les PM 2,5 et 80 pour les PM 10).

Après la tenue d'un comité interministériel de la qualité de l'air (CIQA), la mise en œuvre du « Plan d'urgence pour la qualité de l'air » a débuté en avril 2013.

Source : Institut national du Cancer

Les **particules fines PM₁₀ et PM_{2,5}** comprennent l'ensemble des particules dont la taille est inférieure, respectivement, à 10 et 2,5 micromètres. Parmi elles, on trouve des **particules « ultrafines »**, particulièrement dangereuses puisque leur taille (entre 10 et 500 nanomètres) leur permet de passer à travers l'alvéole pulmonaire et de provoquer des maladies cardiovasculaires.

Selon une étude de l'Ademe de juin 2014, les particules issues du trafic routier sont principalement de trois types :

- les **particules primaires émises à l'échappement des véhicules** ;
- les **particules secondaires** : ce sont des particules ultrafines qui se forment dans l'air extérieur, à partir de gaz précurseurs émis à l'échappement des véhicules ;
- les **particules primaires émises par l'usure des pneumatiques, l'abrasion** des embrayages et des plaquettes de freins et la remise en suspension au passage des véhicules, de particules déposées sur la chaussée.

II. Le texte adopté par votre commission

Lors de la **table ronde sur les effets du diesel sur la santé**, organisée par votre commission le 14 janvier 2015, la difficulté à connaître clairement l'impact des nouvelles motorisations diesel sur la santé est clairement apparue, de même que la difficulté à évaluer la part des émissions de particules fines et surtout d'oxydes d'azote émise par d'autres sources que l'échappement direct des véhicules, aujourd'hui seule source d'émission réglementée. Enfin, il est apparu qu'un écart très important existait entre les tests d'émissions effectués sur les véhicules lors de leur homologation et ceux constatés en réalité, ce qui conduit à minimiser de fait leurs émissions.

Le **cycle officiel utilisé par les instances d'homologation européennes est en effet le cycle NEDC** (*New European Driving Cycle*). Les niveaux d'accélération sont très modestes (26 secondes pour passer de 0 à 50 km/h, alors qu'une voiture ordinaire met moins de 13 secondes pour passer de 0 à 100 km/h) ; la vitesse moyenne durant le cycle de mesure est basse (33 km/h) ; la température ambiante est entre 20°C et 30°C.

Lors de ces tests, les mesures sont effectuées sur un banc à rouleaux qui reproduit la résistance au roulement et la traînée aérodynamique mesurées préalablement lors d'une décélération en roue libre (coast down) pour chaque véhicule à homologuer.

Piloté par l'ONU à Genève, un groupe de travail a néanmoins déterminé un **nouveau cycle WLTC** (*Worldwide harmonized Light duty driving Test Cycle*). Plus long (23 kilomètres), il présente des accélérations plus fortes et une vitesse moyenne plus élevée (environ 46 km/h) que l'actuel NEDC. Le premier objectif est d'élargir le spectre d'utilisation du moteur (charge, régime) pour le rendre plus réaliste. Dans la même optique, ce ne serait plus la version la plus légère, mais la plus lourde du modèle qui serait mesurée.

En outre, afin que les constructeurs ne soient plus incités à spécialiser le fonctionnement de leurs mécaniques et de leurs systèmes de dépollution, des mesures « hors cycle », c'est-à-dire en roulage réel, seraient aussi effectuées pour s'assurer que consommation et émissions polluantes réelles ne divergent pas excessivement par rapport aux chiffres « officiels ».

Au vu de tous ces éléments, votre rapporteur a souhaité, dans un premier temps, **qu'un rapport puisse être rendu au Parlement dans un délai d'un an, dressant un état des lieux complet sur l'ensemble des émissions de particules fines en fonction de leur source d'émission.** Le contenu de ce bilan a été étendu, à l'initiative de Ronan Dantec, aux émissions d'oxydes d'azote.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 15

(articles L. 130-8, L. 318-3 et L. 318-4 du code de la route)

Sanction pour dégradation ou retrait du filtre à particules d'un véhicule diesel

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, vise à sanctionner la pratique de retrait des filtres à particule ou la publicité pour cette pratique.

I. Le droit en vigueur

Le « **filtre à particules** » est une des techniques de dépollution développées par les constructeurs automobiles pour réduire les émissions de polluants atmosphériques, notamment des particules fines, des moteurs diesel.

Fonctionnement du filtre à particules

Sur les véhicules légers à moteurs diesel, les filtres à particules sont constitués d'un nid d'abeille extrudé (généralement en céramique frittée), formant des parois poreuses dans lesquelles les gaz circulent. Le principe de fonctionnement est le suivant :

Phase 1 : Filtration

La capture des particules dans le filtre est obtenue par filtration. L'accumulation des particules conduit à la formation d'une couche de suie sur les parois qui, dans un premier temps, améliore l'efficacité de la filtration (presque 100% en masse des particules peuvent être collectées dans le filtre). Cependant, cette couche poreuse augmente fortement la perte de charge dans le pot d'échappement. Ceci a tendance à nuire au bon fonctionnement du moteur entraînant notamment une perte de puissance du moteur. Un nettoyage (ou régénération) du dispositif devient alors indispensable après plusieurs centaines de kilomètres.

Phase 2 : Régénération

Plusieurs méthodes de régénération ont été développées, la plus classique étant basée sur la combustion des suies par une élévation de la température des gaz d'échappement à l'entrée du filtre. Cette opération nécessite la présence d'une catalyse. Les moteurs diesel récents (notamment à rampe commune) permettent de contrôler finement la quantité de carburant injectée ainsi que le moment de l'injection : pré-injection, injection principale et post-injection. Cette dernière aide à la régénération du filtre en envoyant une grande quantité de gazole imbrûlé dans le catalyseur où il va s'enflammer, afin d'élever de façon significative la température des gaz d'échappement pour activer l'oxydation des suies piégées dans le filtre. Certains modèles de filtres, notamment ceux du groupe PSA, nécessitent l'ajout d'un additif catalyseur dans le carburant afin d'abaisser la température de combustion des suies contenues dans le filtre pour faciliter la régénération de ce dernier. Le groupe PSA ayant déposé un brevet pour ce procédé de régénération et lancé le premier FAP en 2000 sur la Peugeot 607, les autres constructeurs ont dû étudier d'autres procédés, d'où l'introduction de métaux précieux (platine, palladium, etc.) déposés directement dans le pain du filtre. La température de combustion des suies non additivées étant plus élevée, la régénération du filtre est plus difficile, surtout lorsque le véhicule circule en ville.

Source : DGEC

En effet, afin de limiter la pollution causée par les véhicules routiers, **la réglementation européenne introduit des exigences communes concernant les émissions** des véhicules à moteur et de leurs pièces de rechange spécifiques.

Ces normes, de plus en plus sévères, concernent les véhicules dont la masse de référence ne dépasse pas 2 610 kilogrammes, dont les voitures particulières, les camionnettes et les véhicules utilitaires destinés au transport de passagers ou de marchandises ou à certains usages spéciaux (ambulances), que ces véhicules soient équipés de moteurs à allumage commandé (à essence, au gaz naturel ou au GPL) ou de moteurs à allumage par compression (diesel).

Le règlement n° 715-2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007 relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) couvre les émissions polluantes de monoxyde de carbone, d'hydrocarbures non méthaniques, d'hydrocarbures totaux, d'oxydes d'azote et de particules.

La norme Euro 5, applicable depuis le 1^{er} septembre 2009 en ce qui concerne la réception et le 1^{er} janvier 2011 en ce qui concerne l'immatriculation et la vente des nouveaux types de véhicules, **impose un seuil d'émissions de particules de 5 mg/km, ce qui impose de fait la généralisation des filtres à particules de dernière génération** sur tous les véhicules diesel neufs légers.

Un véhicule diesel Euro 5, c'est-à-dire mis en circulation après le 1^{er} janvier 2011, émet 80 % de particules de moins qu'un véhicule diesel Euro 4 et **97 % de moins qu'un véhicule diesel Euro 1** (mis en circulation avant le 1^{er} janvier 1997).

La norme Euro 6, applicable depuis le 1^{er} septembre 2014 en ce qui concerne la réception et qui sera applicable à partir du 1^{er} septembre 2015 en ce qui concerne l'immatriculation et la vente des nouveaux types de véhicules, imposera une réduction supplémentaire de 50 % pour les particules. Cette norme impose la généralisation de la technologie SCR (*Selective catalytic reduction*), qui consiste à transformer les gaz d'échappement en diazote.

L'étude d'impact du projet de loi précise que fin 2012, le nombre de véhicules diesel équipés d'un filtre à particules était estimé à 4,5 millions, soit **23,8 % du parc de véhicules diesel en circulation**.

Or, la pratique du « défapage », c'est-à-dire le retrait du filtre à particules d'un véhicule diesel, se développe, au motif que ce dernier réduirait la puissance du moteur et augmenterait les coûts de consommation de carburant et d'entretien. En outre, cette pratique est promue et encouragée via de nombreux sites internet.

Il n'existe aujourd'hui aucun système de sanction de cette pratique alors qu'il existe en revanche un dispositif de sanction de la pratique du débridage des cyclomoteurs, prévu par l'article L. 317-5 du code de la route.

II. Le projet de loi initial

Le présent article réécrit l'article L. 318-3 du code de la route (qui comporte des dispositions transférées dans le code de l'environnement par l'article 9) afin d'établir un régime de sanction de la pratique de ce qu'on appelle communément le « défapage ».

L'alinéa 2 définit le « défapage » comme « *le fait de réaliser sur un véhicule des transformations ayant pour effet de supprimer un dispositif de maîtrise de la pollution, d'en dégrader la performance ou de masquer son éventuel dysfonctionnement* », et le punit d'une **amende de 7 500 euros**. Est puni de la même amende le fait de se livrer à la propagande ou à la publicité de cette pratique.

L'alinéa 3 prévoit une **peine complémentaire pour les personnes physiques** coupables de ce délit qui seront **interdites, pendant une durée maximale d'un an, d'exercer l'activité professionnelle ou sociale** dans l'exercice de laquelle ils ont commis cette infraction. Cette interdiction respecte les modalités prévues par l'article 131-27 du code pénal.

Les personnes morales déclarées pénalement responsables de cette infraction, quant à elles, encourent, outre l'amende suivant les modalités prévues par l'article 131-38 du code pénal¹, les peines prévues par les 4°, 5°, 8° et 9° de l'article 131-9 du même code, à savoir :

- la fermeture définitive ou pour une durée de cinq ans au plus des établissements ou de l'un ou de plusieurs des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés ;

- l'exclusion des marchés publics à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus ;

- la peine de confiscation, dans les conditions et selon les modalités prévues à l'article 131-21 ;

- l'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique.

Enfin, **le II de l'article** modifie l'article L. 130-8 du code de la route afin de prévoir la **compétence des agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes pour rechercher ces infractions**, déjà compétents pour rechercher les délits de débridage des cyclomoteurs. Il effectue également une coordination à l'article L. 318-4 du code de la route.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels à l'initiative du rapporteur.

IV. La position de votre commission

Commercialisé pour la première fois en 2000 sur la Peugeot 607, le filtre à particules s'est progressivement étendu à toutes les gammes de véhicules diesel vendus en Europe et est devenu **obligatoire depuis l'entrée en vigueur de la norme Euro 5, le 1^{er} janvier 2011**. En effet, Euro 5 a introduit pour la première fois une limitation réglementaire des émissions de particules en s'appuyant sur la disponibilité d'une telle technique capable de satisfaire à ce genre de prescription.

Votre rapporteur est **favorable à l'introduction d'une sanction pour le phénomène du « défapage »**. Il souligne qu'il est difficile, en l'état actuel de la réglementation, d'en connaître l'ampleur et donc d'estimer l'impact réel sur la qualité de l'air. Il insiste donc sur l'importance de mener des

¹ Cet article prévoit notamment que « le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques par la loi qui réprime l'infraction ».

travaux visant à évaluer ce phénomène et d'étudier la possibilité d'un contrôle plus « systématique » de l'équipement des véhicules en filtre à particules.

Néanmoins, l'interdiction ainsi que la sanction de l'activité et de la promotion du « défapage » ne peuvent que dissuader le développement de cette pratique.

Votre commission a adopté **un amendement rédactionnel** à l'initiative de votre rapporteur.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 16

Habilitation à transposer par voie d'ordonnance la directive 2012/33/UE sur la teneur en soufre des combustibles marins

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, autorise le Gouvernement à procéder par ordonnance pour transposer la directive 2012/33/UE du 21 novembre 2012 modifiant la directive 1999/32/CE, en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins, responsable de la pollution atmosphérique aux oxydes de soufre (SO_x), et établir un système de sanctions pénales et administratives proportionnées, efficaces et dissuasives.

I. Le droit en vigueur

Le transport maritime est une source importante de pollution de l'air, parmi les moins régulées selon l'Agence européenne pour l'environnement (AEE). La **combustion de carburants marins présentant une teneur élevée en soufre** contribue à la pollution de l'air sous la forme d'émissions de dioxyde de soufre (SO₂) et de particules qui nuisent à la santé humaine et à l'environnement, ainsi qu'aux dépôts acides.

En 2008, l'organisation maritime internationale (OMI) a adopté une **résolution en vue d'amender l'annexe VI de la convention MARPOL**. La France a participé activement à la révision ambitieuse de cette annexe, dont la nouvelle mouture est **entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010**. Celle-ci établit **des valeurs limites plus strictes pour la teneur en soufre des combustibles marins**.

Ainsi, les limites à l'intérieur des zones de contrôle des émissions de soufre (ZCES) - qui correspondent à des **écosystèmes marins fragiles dans la Manche, la mer du Nord et la mer Baltique** - ont été fixées à 1 % à partir du 1^{er} juillet 2010 (contre 1,5 % auparavant) et à **0,1 % à compter du 1^{er} janvier 2015**. Les limites dans les zones maritimes hors-ZCES ont été fixées à 3,5 % à partir du 1^{er} janvier 2012 (contre 4,5 % auparavant) et 0,5 % à compter du 1^{er} janvier 2020 - sous réserve dans ce dernier cas d'une **clause de révision** permettant de repousser cette date jusqu'à 2025, en fonction des résultats d'une étude sur la **disponibilité des carburants**.

La convention MARPOL

Adoptée à Londres le 2 novembre 1973, la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (dite convention MARPOL) a remplacé la convention de 1954 qui se limitait à la pollution par les hydrocarbures. Il s'agissait en effet d'**aller au-delà des seuls rejets d'hydrocarbures** pour chercher à limiter toutes les formes de pollutions par les navires, qu'il s'agisse de pollution de la mer, de la terre ou de l'atmosphère.

La convention MARPOL **étend les restrictions existantes** en matière de pollution par les hydrocarbures due à l'exploitation des navires. Elle **prescrit certains types de matériels** ou certaines caractéristiques de conception pour les navires citernes. Elle **réglemente enfin d'autres formes de pollution** par les navires, à l'exception du rejet en mer des déchets par immersion (traité par la convention de Londres de 1972) : elle aborde la pollution par les liquides et solides toxiques, les gaz d'échappement, les eaux usées et les ordures, qu'elle soit **accidentelle ou fonctionnelle, volontaire ou involontaire**.

Telle qu'elle se présente aujourd'hui, la convention MARPOL reprend les dispositions de la convention de 1973 **modifiées par le protocole du 17 février 1978**, adopté en réponse à la série d'accidents de navires pétroliers dans les années 1976-1977. Elle est mentionnée sous l'appellation MARPOL 73/78. **Entrée en vigueur le 2 octobre 1983**, elle a été amendée et complétée par plusieurs protocoles ultérieurs. Elle comporte actuellement **six annexes techniques**.

L'**annexe I** relative à la prévention de la pollution par les **hydrocarbures**, est entrée en vigueur le 2 octobre 1983 et a été amendée à plusieurs reprises depuis lors. Tout en posant le **principe de l'interdiction totale** des rejets d'hydrocarbures, elle encadre certaines exceptions qui ont au demeurant été restreintes au fil des amendements successifs. De surcroît, elle institue la **notion de « zone spéciale »** bénéficiant du plus haut degré de protection, la réglementation internationale s'y appliquant de manière plus rigoureuse. Elle impose également un certain nombre de prescriptions aux navires citernes, notamment l'obligation de citernes séparées pour l'eau de ballast, et depuis des amendements adoptés en 1992, l'**obligation de doubles coques** pour les navires-citernes dépassant un certain tonnage. Enfin, elle prévoit l'obligation d'installations destinées à recevoir les déchets d'hydrocarbures ainsi qu'un **régime d'inspection** à base de visites des navires et de délivrance de certificats.

L'**annexe II** relative à la prévention de la pollution par les **substances liquides nocives** est également entrée en vigueur le 2 octobre 1983. Elle énonce les **critères de rejet et de mesure** de la pollution par les substances liquides nocives transportées en vrac. Quelque 250 substances ont été évaluées, le rejet de leurs résidus étant uniquement autorisé dans des installations de réception jusqu'à ce qu'ils atteignent un certain degré de concentration. Un **recueil international** des règles sur les transporteurs de produits chimiques a été élaboré et un **caractère obligatoire** lui a été conféré. Les annexes I et II ont été **ratifiées par 152 États** à ce jour.

L'**annexe III** concerne la prévention de la pollution par les **substances nuisibles transportées en colis ou dans des conteneurs, des citernes mobiles, des camions-citernes ou des wagons-citernes**. Il s'agit de la **première des annexes facultatives** de la convention, entrée en vigueur le 1er juillet 1992 et aujourd'hui ratifiée par 139 États. Elle contient des **prescriptions générales relatives à l'élaboration de normes** détaillées en matière d'emballage, d'étiquetage, de documentation, d'arrimage, de limitations quantitatives, d'exceptions et de notifications relatives à la prévention de la pollution par les substances nuisibles.

L'**annexe IV** concerne la prévention de la pollution par les **eaux usées**. Elle a été ratifiée par 132 États et est entrée en vigueur le 27 septembre 2003.

L'**annexe V** concerne la prévention de la pollution par les **ordures de navires**. Elle est entrée en vigueur le 31 décembre 1988 et a été ratifiée par 145 États. Elle traite des différents types de déchets et précise de quelle manière et à quelle distance ils peuvent être rejetés. Elle **proscrit de manière absolue le rejet en mer de tout objet en plastique**. Elle prévoit des prescriptions plus strictes dans certaines zones spéciales.

*Enfin, aux cinq annexes adoptées en 1973 et progressivement entrées en vigueur depuis lors, a été ajoutée en septembre 1997 une **annexe VI** relative à la prévention de la **pollution de l'atmosphère** par les navires. Celle-ci fixe des règles visant à limiter les émissions d'oxyde de soufre et d'oxyde d'azote provenant des gaz d'échappement des navires et interdit les émissions délibérées de substances qui appauvrissent la couche d'ozone.*

Elle énonce également les règles relatives au **régime de visites et d'inspections** auxquelles doivent être soumis **les navires, les installations de forage et les autres plateformes fixes ou flottantes**. Elle prévoit les modalités de délivrance du **certificat international** de prévention de la pollution de l'atmosphère et du contrôle des normes d'exploitation à bord par l'État du port, celui-ci devant prendre toute disposition nécessaire pour empêcher un navire d'appareiller jusqu'à ce qu'il ait remédié à toute infraction aux prescriptions de l'annexe VI. Les États-parties peuvent ainsi instaurer un régime de sanctions - pénales ou administratives - applicable non seulement aux navires battant leur pavillon mais également à tout navire étranger circulant dans les eaux placées sous leur juridiction.

L'**entrée en vigueur** de l'annexe VI est **longtemps restée compromise** par le faible nombre d'adhésions, alors que nombre d'États, dont la France, estimaient peu fondées scientifiquement les craintes concernant le volume des rejets toxiques dans l'atmosphère. Les choses ont évolué à partir des années 2000, notamment **sous l'impulsion de la Commission européenne** qui a exhorté les États membres à renforcer la cohérence de leurs positions dans les enceintes environnementales. L'annexe VI est **finalement entrée en vigueur le 19 mai 2005**, et elle est aujourd'hui **ratifiée par 77 États**.

Ces nouvelles prescriptions ont été intégrées dans le droit européen par la directive 2012/33/UE du 21 novembre 2012 modifiant la directive 1999/32/CE¹ en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins. En particulier, l'article 11 de la directive fait **obligation aux États membres de prévoir des sanctions** « *efficaces, proportionnées et dissuasives* » en cas de violation de ses dispositions. Les sanctions peuvent comprendre des amendes « *calculées de manière à, au minimum, priver les responsables des avantages économiques tirés de leur infraction, tout en augmentant progressivement pour les infractions répétées* ».

Contrairement à la directive de 1999, qui avait pu être transposée uniquement par des actes réglementaires, l'obligation de créer des sanctions pénales impose, en droit français, une mesure de transposition de nature législative pour la directive de 2012. Cette transposition aurait dû intervenir **au plus tard le 18 juin 2014** : il y a d'autant plus urgence à agir que les nouvelles dispositions relatives aux ZCES viennent d'entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

À noter, en droit français, **des peines d'un an d'emprisonnement et de 200 000 € d'amende sont d'ores** et déjà prévues à l'article L. 218-15 du code de l'environnement pour **sanctionner les violations à l'annexe VI de la convention MARPOL**. Le niveau de ces peines paraît suffisant pour répondre aux exigences de la directive. Quant à la nécessaire progressivité, elle résulte des dispositions du code pénal sur la sanction de la récidive et sur les peines applicables aux personnes morales.

Cependant, **certaines dispositions de la directive sont plus exigeantes que celles de l'annexe VI de la convention MARPOL**. C'est notamment le cas pour le non-respect de la limite de 0,1 % par les navires à quai dans les ports français, qui doit être sanctionné, **que ceux-ci soient ou non situés dans une ZCES**. Il en va de même pour l'échéance de 2020, éventuellement repoussée à 2025 par la convention MARPOL, alors que cette date limite est ferme dans le texte de la directive, qui **n'a pas intégré de clause de révision**. Il s'agit donc de faire en sorte que les sanctions visent les dispositions de la directive et non uniquement celles de l'annexe VI.

II. Le projet de loi initial

Le présent article **autorise le Gouvernement à procéder à la transposition de la directive 2012/33/UE par voie d'ordonnance**, et à prendre les mesures d'adaptation nécessaires pour son application dans les collectivités territoriales d'outre-mer. L'habilitation est accordée **pour une durée d'un an** à compter de la promulgation de la loi.

¹ La directive 1999/32/CE du 26 avril 1999 prévoyait déjà une réglementation de la teneur en soufre des combustibles utilisés dans le transport maritime, élaborée à la suite de l'adoption de l'annexe VI à la convention MARPOL en 1997.

L'étude d'impact annexée au projet de loi énonce les **modifications envisagées**, à savoir:

- la suppression de la référence à l'annexe VI de la convention MARPOL dans l'article L. 218-15 du code de l'environnement ;

- la création d'un **nouvel article L. 218-15-1 dans le même code, dédié aux pollutions de l'air par le transport maritime**: cet article regrouperait toutes les obligations conventionnelles et européennes en matière d'oxydes de soufre, ainsi que les obligations relatives à d'autres pollutions, réglementées par l'annexe VI (règle 12 sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone, règle 13 sur les oxydes d'azote et règle 16 sur l'incinération à bord) ;

- l'ajout d'un troisième alinéa à l'article L. 218-20 du code de l'environnement afin de **prendre en compte l'exception de non disponibilité de fuel** (conformément au dispositif de l'article 4 *bis*, paragraphe 5 *ter* de la directive 1999/32/CE modifiée¹).

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, le Gouvernement entend profiter du délai de l'ordonnance pour approfondir deux aspects importants :

- les **conditions d'application de cette directive dans les collectivités d'outre-mer** ;

- l'opportunité d'associer aux mesures d'ordre pénal un **dispositif de sanctions administratives**.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Seules trois modifications rédactionnelles ont été apportées à cet article par la commission spéciale, sur proposition du rapporteur Philippe Plisson.

IV. La position de votre commission

Sur la forme, **la transposition de la directive accuse un léger retard**, puisque celle-ci aurait dû être effectuée depuis le 18 juin 2014. Toutefois, une grande partie de ses dispositions a déjà été transposée par l'arrêté du 14 mai 2014 modifiant l'arrêté du 23 novembre 1987 relatif à la sécurité des navires. En ce qui concerne l'adaptation du régime de sanctions existant à

¹ *Un navire en infraction peut être relaxé s'il fournit « la preuve qu'il a cherché à acheter du combustible marin conforme à la [présente] directive compte tenu de son plan de voyage et que, si ce combustible n'était pas disponible à l'endroit prévu, il a essayé de trouver d'autres sources de combustible marin et que, malgré tous les efforts qu'il a faits pour se procurer du combustible marin conforme à la [présente] directive, il n'y en avait pas à acheter ». Il est également précisé que le navire « n'est pas tenu de s'écarter de la route prévue ni de retarder indûment son voyage afin de satisfaire aux dispositions ».*

l'article L. 218-15 du code de l'environnement, **aucun véhicule législatif n'a pu être emprunté avant celui du présent projet de loi** (il n'y a pas eu de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union Européenne dans ce domaine en 2014). Pour l'heure, la **Commission européenne n'a pas engagé de procédure en manquement** à l'encontre de la France pour ce retard.

Sur le fond, votre rapporteur considère qu'il s'agit d'un **sujet de préoccupation majeure** pour le secteur du transport maritime. L'application de ces dispositions **engendrera inévitablement une augmentation des coûts d'exploitation des navires** liée au changement de carburant, sachant que le gazole coûte 30 à 50 % plus cher que le fioul lourd (l'impact réel sur la rentabilité des entreprises est toutefois lié au cours des produits pétroliers).

Le risque est **d'émousser davantage la compétitivité des compagnies françaises** de transport maritime, alors que le pavillon français est littéralement « *en danger de mort* », comme l'a souligné encore récemment Charles Revet à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2015¹. La situation est particulièrement inquiétante pour les armateurs qui opèrent dans la ZCES Manche - Mer du Nord - Mer Baltique, **en particulier certaines compagnies de ferries effectuant des rotations sur des trajets courts**. Ces nouvelles mesures risquent d'entraîner des **suppressions de services** et éventuellement un **report modal vers le transport routier**, à l'encontre de l'objectif de réduction de la pollution de l'air initialement recherché.

Il convient par conséquent de **redoubler d'efforts quant à la recherche de solutions complémentaires ou alternatives**, comme la **propulsion au gaz naturel liquéfié (GNL)** ou **l'amélioration des systèmes embarqués d'épuration de gaz d'échappement** (« *scrubbers* »). L'arbitrage entre ces différentes solutions dépend de l'évolution des coûts du carburant : sur la période récente, **la baisse sensible du cours du pétrole a incité les opérateurs à privilégier des solutions à moyen terme** de type *scrubbers*, dont l'industrialisation de la production devrait permettre de réaliser des économies d'échelle. **Le GNL reste une solution de plus long terme qui accompagnera probablement le renouvellement des flottes**, dans la mesure où l'achat d'un navire neuf propulsé au GNL revient moins cher que la remotorisation d'un navire ancien.

Pour ces diverses adaptations, l'État a d'ores et déjà mis en place un **programme d'accompagnement à travers un appel à projets doté de 80 millions d'euros** et financé par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Sur ces sujets, la France agit en coordination avec les autres États du nord de l'Europe qui se trouvent confrontés à des enjeux similaires.

¹ Mission écologie, développement et mobilité durables : transports maritimes. Avis budgétaire n° 113 (2014-2015) de M. Charles REVET, fait au nom de la commission du développement durable, déposé le 20 novembre 2014.

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

Article 16 bis

(articles L. 142-15 et L. 631-1 à L. 631-3 du code de l'énergie)

Obligation de pavillon pour assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique en produits pétroliers raffinés

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, impose une obligation de pavillon pour l'ensemble des produits pétroliers mis à la consommation afin d'assurer la sécurité de nos approvisionnements énergétiques.

I. Le droit en vigueur

L'un des objectifs de la politique pétrolière de la France est d'**assurer la sécurité des approvisionnements énergétiques** du pays en produits pétroliers. À cette fin, la loi n° 92-1443 du 31 décembre 1992 portant réforme du régime pétrolier garantit la constitution et le maintien des stocks stratégiques d'hydrocarbures au niveau imposé par la réglementation européenne¹, afin d'assurer la couverture *a minima* des besoins du pays, notamment en cas de crise majeure. Ses deux outils sont la **constitution de stocks stratégiques** et le **maintien d'une capacité nationale de transport maritime** susceptible d'en garantir la reconstitution.

Ainsi, son article 6, codifié par ordonnance en 2011² à l'article L. 631-1 du code de l'énergie, impose aux raffineurs établis en métropole de disposer, **en propriété ou par affrètement à long terme**, d'une capacité minimale de transport maritime de pétrole brut sous pavillon français, c'est-à-dire armée d'équipages français³. Cette capacité doit être proportionnelle aux quantités de pétrole brut entrant dans la raffinerie concernée.

¹ La directive 2009/119/CE du Conseil du 14 septembre 2009 fait obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de pétrole brut et/ou de produits pétroliers.

² Ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie.

³ Cette obligation était auparavant formulée par l'article 6 du décret n° 83-548 du 24 juin 1983 relatif à l'attribution d'une autorisation spéciale d'importation de pétrole brut, dérivés et résidus à la Société CdF Chimie E.P., puis étendue par l'article 3 du décret n° 87-216 du 27 mars 1987 relatif aux dispositions applicables aux titulaires d'autorisations spéciales d'importation et de mise à la consommation de produits dérivés du pétrole.

Le deuxième alinéa de l'article 6, désormais codifié à l'article L. 631-2 du code de l'énergie, limite explicitement cette obligation de pavillon aux **importateurs de pétrole brut**, et non aux importateurs de produits raffinés destinés à la consommation nationale.

Le troisième alinéa de l'article 6 renvoie au niveau réglementaire le soin de fixer les seuils de l'obligation de pavillon. Il est néanmoins précisé que la capacité minimale requise **ne peut excéder 8 %** des quantités de pétrole brut entrées dans les usines de raffinage au cours de la dernière année civile. À ce jour, les modalités de calcul sont **déterminées par deux décrets datant de 1993¹** : le tonnage total de la capacité des navires, exprimé en tonnes de port en lourd (TPL), doit être **au moins égal à 5,5 %** du tonnage de pétrole brut traité annuellement.

Enfin, une sanction administrative est prévue à l'article L. 631-3 du code de l'énergie, en cas de manquement à l'obligation de pavillon : il s'agit d'une **amende plafonnée à 1,5 euro par tonne de pétrole brut entrée dans l'usine de raffinage**. Cette sanction doit être prononcée dans les conditions définies au I de l'article L. 142-15 du même code, au terme d'une **procédure contradictoire** initiée par un procès-verbal dressé par des agents assermentés désignés par le ministre chargé de l'énergie ou par le ministre chargé de la marine marchande, et enserrée dans un délai d'un mois².

Dans son ensemble, la portée du dispositif crée par l'article 6 de la loi de 1992 est aujourd'hui fortement limitée, en raison des **modifications structurelles du marché énergétique français**. En vingt ans, la répartition de la consommation des différentes énergies fossiles (produits bruts et raffinés, gaz, charbon) a considérablement évolué. Ces changements ont conduit au **déclin du raffinage en France**, qu'illustrent la fermeture de l'usine de Petroplus en Normandie décidée le 16 avril 2013 et l'annonce du démantèlement de la raffinerie de Lyondell-Basel à Berre-l'Étang en avril 2014. À l'heure actuelle, le raffinage sur le sol national ne couvre plus que la moitié des produits mis à la consommation.

Il en résulte mécaniquement une forte croissance des importations de produits raffinés et une diminution des importations de pétrole brut : la **contraction de l'assiette** de l'obligation de pavillon **vide progressivement le dispositif de son contenu**. En quinze ans, **le nombre de navires entrant**

¹Décret n° 93-279 du 4 mars 1993 fixant les modalités de calcul des quantités de pétrole brut et de la capacité de transport maritime pour l'application de l'article 6 de la loi n° 92-1443 du 31 décembre 1992 portant réforme du régime pétrolier ;

Décret n° 93-610 du 26 mars 1993 fixant le rapport entre la capacité de transport maritime et les quantités de pétrole brut servant d'assiette à l'obligation prévue par l'article 6 de la loi n° 92-1443 du 31 décembre 1992 portant réforme du régime pétrolier.

² En 2001, des procès-verbaux ont été adressés aux sociétés Total et ELF pour non-respect de l'obligation de pavillon et suivis d'une sanction : le montant de l'amende s'élevait à 297 050 € pour Elf et 149 661 € pour Total.

dans le champ d'application de la loi est ainsi passé de seize à sept¹. Cette évolution, qui s'est traduite par la fermeture de BW Maritime France en 2012 et de Maersk Tankers France en 2014, pourrait entraîner à terme la disparition d'une expertise précieuse pour notre pays².

En effet, cette perte de capacité sous pavillon national n'est **pas compensée par une hausse équivalente de la capacité de transport maritime de produits finis issus du raffinage**. Ces derniers étant exclus du périmètre de la loi, aucune obligation de capacité minimale ne s'impose, alors que les enjeux de sécurité de nos approvisionnements énergétiques sont strictement identiques. Or rien ne permet d'affirmer que dans une situation de crise majeure, les États de l'UE qui disposent d'une flotte pétrolière placeraient ces navires à la disposition de la France.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Pour enrayer cette tendance et éviter que la France perde toute capacité nationale de transport pétrolier, les députés ont adopté à l'initiative d'Arnaud Leroy le présent article, qui **étend l'obligation de pavillon sur l'ensemble des produits pétroliers importés mis à la consommation**.

Concrètement, l'article L. 631-2 est abrogé et l'article L. 631-1 est entièrement réécrit. Son I dispose que « *toute personne qui réalise, en France métropolitaine, une opération entraînant l'exigibilité des taxes intérieures de consommation sur un produit pétrolier figurant sur la liste de l'article L. 642-3 ou livre à l'avitaillement des aéronefs un produit pétrolier figurant sur cette liste est tenue de justifier d'une capacité de transport maritime sous pavillon français proportionnelle aux quantités mises à la consommation au cours de la dernière année civile* ». L'énumération, à l'article L. 642-3, des produits pétroliers faisant l'objet de stocks stratégiques comprend : **les essences à usage automobile ou aéronautique, le gazole, le fioul domestique, le pétrole lampant, le carburacteur et le fioul lourd**. Pour la Guyane, la Réunion et Mayotte, s'y ajoute le **gaz de pétrole liquéfié (GPL)**.

Les modalités d'exécution de l'obligation de pavillon sont précisées au II. Deux cas sont prévus : d'une part, la propriété ou l'affrètement à long terme de navires, comme auparavant ; d'autre part, la **possibilité pour les**

¹ Au 1^{er} janvier 2014, la capacité de transport pétrolier affrétée sous le régime de la loi du 31 décembre 1992 est constituée de huit « very large crude carriers » (VLCC) d'une capacité de 300 000 tonnes de port en lourd (tpl) et de sept navires de moins de 10 000 tpl (ne couvrant que 1,58 % de la capacité de transport). Ces navires emploient 237 marins français et/ou communautaires.

² Aujourd'hui, parmi les armateurs restants, on peut citer Socatra, Sea Tankers et V.Ships qui sont encore en mesure d'offrir une capacité de transport de pétrole brut ou de produits pétroliers sous pavillon français. D'autres armements spécialisés comme Geogas Maritime et Gazocean Armement ont maintenu des capacités de transport sous pavillon RIF (registre international français) ainsi que des filières de formation d'officiers spécialisés, respectivement dans le gaz de pétrole liquéfié (GPL) et le gaz naturel.

assujettis de se regrouper (via une société commerciale, une association ou un groupement d'intérêt économique) « *dans la finalité de **souscrire avec des armateurs des contrats de couverture d'obligation de capacité conformes aux contrats-types reconnus par le ministre chargé de la marine marchande*** ». Afin d'assurer une certaine souplesse au dispositif, il est prévu de pouvoir **recourir simultanément à ces deux solutions complémentaires**.

Cette nouvelle mouture de l'article L. 631-1 renvoie également à un décret le soin de définir ses conditions d'application ainsi que les **dispositions transitoires** relatives à son entrée en vigueur. Au titre des dispositions transitoires, il convient de garantir en permanence la capacité de transport disponible et susceptible d'être réquisitionnée : **le changement de l'assiette de l'obligation va mécaniquement libérer les obligés actuels** (raffineurs) qui ont signé des chartes d'affrètement pour leurs navires. Pour **éviter des dépavillonnements**, il convient de maintenir temporairement ces navires en activité par leur mise à disposition temporaire auprès des nouveaux obligés. Un groupe de travail est constitué pour élaborer les termes du décret, en concertation avec les professionnels des secteurs pétrolier et maritime.

Enfin, les coordinations nécessaires sont effectuées aux articles L. 631-3 et L. 142-15.

III. La position de votre commission

Il est essentiel de garantir, en toutes circonstances, une capacité de transport sous pavillon français pouvant être mobilisée en cas de crise majeure. Une mission confiée au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et au Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET), dont le rapport avait été remis à l'été 2013¹, s'était d'ailleurs prononcée en faveur d'une telle extension de l'obligation de pavillon, sous une forme adaptée, **à l'ensemble des produits pétroliers et au gaz de pétrole liquéfié (GPL)**.

Votre rapporteur **soutient fermement la mesure proposée par le présent article**, qui devrait permettre de **maintenir une flotte française d'une vingtaine de navires pétroliers² ainsi que de conserver un vivier de personnel qualifié** (environ 450 emplois), essentiel pour un métier fortement spécialisé, nécessitant dix années d'expérience.

¹ *Évaluation de l'obligation de détention de capacité de transport sous pavillon français inscrite dans la loi du 31 décembre 1992 portant réforme du régime pétrolier – Rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET), août 2013.*

² *Ces navires sont différents, dans leur conception et dans leur taille, des transporteurs de pétrole brut. En effet, les supertankers ou very large crude carriers (VLCC) sont généralement d'un port en lourd de 280 à 300 kilotonnes, tandis que les transporteurs de produits finis sont plutôt de l'ordre de 37 à 50 kilotonnes.*

En effet, si le niveau actuel de l'obligation est maintenu à 5,5 %, l'extension de l'obligation pourrait **relever la capacité de transport nécessaire de près d'un million de tonnes de port en lourd (tpl)** pour atteindre 3,3 millions de tpl contre 2,38 millions actuellement. Cependant, la question du maintien des niveaux réglementaires devra faire l'objet d'une concertation préalable au sein du groupe de travail réunissant les professionnels, afin de fixer ces ratios en tenant compte de la profondeur du marché et en veillant à se conformer à l'exigence de proportionnalité validée par la jurisprudence du Conseil d'État.

Votre rapporteur n'est en revanche **pas favorable à une extension de cette obligation de pavillon au transport de GPL**¹. L'obligation de stockage stratégique n'est pas justifiée pour ce produit sur le territoire métropolitain, en raison de l'existence d'alternatives énergétiques. Or **en l'absence d'obligation de stockage, l'obligation de pavillon imposerait de recourir à des réservoirs étrangers**, faute de dispositifs suffisamment dimensionnés en France. Les coûts induits seraient prohibitifs, d'autant plus qu'aucune des crises traversées depuis l'instauration de la loi de 1992 n'a montré de besoin d'élargir cette obligation au transport de GPL.

Votre rapporteur n'est **guère plus favorable à une extension de ce dispositif au transport de gaz naturel liquéfié (GNL)**². La mission CGEDD/CGEIET ne l'a d'ailleurs pas proposé, dans la mesure où le marché du GNL diffère sensiblement de celui du pétrole, étant donnée la part prépondérante de l'approvisionnement terrestre et son insuffisante maturité en termes de consommation. De surcroît, ce marché relève de la politique commune de l'énergie, déterminée à l'échelon européen.

Au final, **seule la défense d'intérêts économiques pourrait justifier une extension de l'obligation de pavillon au GPL ou GNL, voire au charbon**. A l'heure actuelle, **huit navires transporteurs de gaz** (3 GNL et 5 GPL) représentant 160 emplois et **deux navires transporteurs de charbon** représentant une soixantaine d'emplois sont potentiellement concernés. Il est vrai que ces outils sont **sous la menace du dépavillonnement**. À titre d'exemple, les positions françaises pour la desserte de la Corse en gaz s'érodent chaque jour, les affréteurs (sociétés gazières françaises) préférant désormais recourir au cabotage de pavillons tiers qui proposent des prix plus compétitifs que les navires français.

¹ On appelle gaz de pétrole liquéfié (GPL) un mélange de butane (au moins 20%) et de propane (au moins 50%). Ce butane et ce propane sont soit issus du raffinage de pétrole, soit obtenus à partir de gaz naturel. Le GPL est principalement utilisé pour le chauffage (stocké en cuve) et la cuisson (stocké en bouteille). Il peut également être utilisé pour la carburation de véhicules (GPLc) et est distribué dans environ 2 000 stations-service.

² Le gaz naturel liquéfié (GNL) est composé essentiellement de méthane. La liquéfaction du gaz naturel est utilisée pour faciliter le transport de gaz notamment par voie maritime. Le GNL est utilisé pour l'alimentation de moteurs de bateaux (transport fluvial) ou de navires (transports maritimes). Après re-gazéification, il peut également être injecté dans les réseaux de transport/distribution de gaz naturel.

Cependant, **il semble peu judicieux de répondre à un problème de compétitivité par l'instauration d'un monopole réglementaire.** Comme le souligne chaque année notre collègue Charles Revet à l'occasion de l'examen budgétaire du transport maritime, le problème provient avant tout du **coût du travail et de l'organisation du temps de travail** sur les navires français¹. Par conséquent, il convient davantage d'agir sur ces leviers plutôt que de détourner l'obligation de pavillon de son objectif initial de sécurisation des approvisionnements énergétiques.

Au final, votre rapporteur n'a proposé qu'un amendement rédactionnel au présent article, que votre commission a adopté.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 16 ter
(article L. 361-1 du code de l'environnement)

Itinéraires inscrits au plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée pouvant utiliser la servitude de marchepied

Objet : Cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, permet aux itinéraires de promenade et de randonnée, élaborés par le département, d'emprunter les emprises de la servitude de marchepied.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 361-1 du code de l'environnement énumère les **emprises que peuvent emprunter les itinéraires inscrits au Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR)** élaboré par le conseil général. Il s'agit des **voies publiques existantes, des chemins relevant du domaine privé du département** et de la **bande de trois mètres** sur les propriétés riveraines du domaine public maritime².

¹ En effet, là où les marins employés sur les navires français sont en CDI aux mêmes conditions salariales tout au long de l'année, les marins sur les navires battant pavillon tiers sont en CDD à des conditions salariales inférieures avec des primes lors des contrats de cabotage français.

² Cette servitude, prévue par l'article L. 160-6 du code de l'urbanisme, vise à permettre le passage des piétons en bordure du domaine public maritime.

À ces possibilités ouvertes **de plein droit** s'ajoutent d'autres cas d'ouverture. Les itinéraires inscrits au PDIPR peuvent emprunter des chemins ruraux **après délibération des communes concernées**, et « *des chemins ou des sentiers appartenant à l'État, à d'autres personnes publiques ou à des personnes privées* » dans le cadre d'une **convention signée avec les propriétaires intéressés**. Ces conventions peuvent fixer les dépenses d'entretien et de signalisation mises à la charge du département.

Un dispositif de **protection de la continuité de ces itinéraires** est prévu, éventuellement au moyen d'un itinéraire de substitution. Les piétons peuvent y **circuler librement**, « *dans le respect des lois et règlements de police et des droits des riverains* ». Les maires, en vertu de leur pouvoir de police, ont la possibilité de réglementer les conditions d'utilisation de ces itinéraires.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

À l'initiative de Germinal Peiro, les députés ont étendu la liste des emprises que les itinéraires inscrits au PDIPR peuvent emprunter de plein droit, à la **servitude de marchepied** visée à l'article L. 2131-2 du code général de la propriété des personnes publiques (cf. *infra* commentaire de l'article 16 *quater*).

Ils justifient cette démarche par le fait que les cheminements empruntant les servitudes de marchepied sont particulièrement propices aux promenades, aux randonnées, et aux modalités de mobilité douce permettant la découverte environnementale.

III. La position de votre commission

La servitude de marchepied pose, **dans son ensemble**, un **problème de conflit d'usages** : cette difficulté est évoquée ci-après (cf. *infra* commentaire de l'article 16 *quater*). Votre rapporteur tente d'y apporter une solution de compromis.

Sous réserve de l'adoption de cette solution, **votre rapporteur est favorable au dispositif du présent article**, qui n'est **pas problématique en tant que tel**, dans la mesure où les itinéraires concernés sont élaborés par le conseil général (*via* le PDIPR) : il s'agit d'une garantie de proximité et de démocratie suffisante pour faire prévaloir l'intérêt général tout en prenant en compte les réalités et enjeux spécifiques à chaque emprise.

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

Article 16 quater

(article L. 2131-2 du code général de la propriété des personnes publiques)

Extension de l'usage des servitudes de marchepied

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, étend l'usage de la servitude de marchepied à l'ensemble des publics non motorisés et aux véhicules d'entretien et de service.

I. Le droit en vigueur

Codifiée à l'article L. 2131-2 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), la **servitude de marchepied** oblige les propriétaires riverains des cours d'eau domaniaux à laisser **un passage de 3,25 mètres¹ le long des berges**, afin de permettre l'accès des pêcheurs, des services de la navigation et des piétons. En conséquence, **les obstacles à la circulation publique sont interdits** : le propriétaire ne peut ni installer une clôture, ni planter des arbres, ni construire².

En principe, **l'établissement et l'entretien de la servitude sont à la charge du riverain propriétaire**. Toutefois, compte tenu du caractère ouvert à la circulation générale des piétons, les personnes publiques (commune, groupement de communes, département ou syndicat mixte concerné), sans y être obligées, peuvent intervenir volontairement pour financer les travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien de la servitude. Dès lors qu'elles ont commencé à procéder à leur entretien, elles sont susceptibles ensuite d'être considérées comme responsables d'un mauvais entretien régulier (CE, 20 novembre 1964, Ville de Carcassonne).

Cette **restriction de l'usage du droit de propriété** des riverains a été instaurée dans un but d'intérêt général : à l'origine, elle visait à légaliser l'accès occasionnel aux rives pour tout navigant se retrouvant en situation de détresse. Elle ne faisait donc l'objet d'aucun aménagement artificiel, ce qui est toujours le cas aujourd'hui.

¹ L'article L. 2131-3 précise toutefois que cette servitude peut être réduite à une largeur de 1,5 mètre sur décision de l'administration.

² S'y ajoute éventuellement une servitude de halage, également prévue à l'article L. 2131-2 du même code : « dans l'intérêt du service de la navigation et partout où il existe un chemin de halage ou d'exploitation », les propriétaires riverains des cours d'eaux domaniaux sont tenus de laisser un espace libre de 7,80 mètres de largeur, sur lequel ils ne peuvent ni planter, ni bâtir, ni clore, puis une bande supplémentaire de 1,95 mètre sur laquelle il est interdit de planter des arbres, des haies ou une clôture (seule l'installation d'un banc et de plantations de faible hauteur est autorisée) : au total, la servitude de halage impose de laisser une bande de 9,75 mètres le long du cours d'eau domaniaux.

La servitude de marchepied a été **progressivement étendue à plusieurs usages** : outre les employés du service de la navigation en charge de l'entretien du domaine, son bénéfice a été accordé **aux pêcheurs** en 1965¹, puis **aux piétons** en 2006². Cette dernière disposition avait été introduite à l'époque par un amendement du député Germinal Peiro, ancien champion de canoë-kayak, qui avait découvert, grâce à cette pratique, de nombreuses rivières de France et avait souhaité, par conséquent, rendre ce patrimoine accessible à tous.

Cette disposition a effectivement permis de faciliter l'accès du public à l'eau et aux cours d'eau. Mais le cadre législatif existant laisse pendantes certaines questions qui entraînent des difficultés de mise en œuvre :

- elle n'a **pas été accompagnée par l'aménagement concomitant de sentiers de promenade** le long du domaine public fluvial, car elle n'impose pas la continuité du cheminement piétonnier : une telle continuité n'est d'ailleurs pas toujours possible (obstacles anciens ou présentant un caractère patrimonial) et imposerait, en tout état de cause, une concertation organisée avec les riverains et les usagers et l'identification d'un responsable de l'aménagement du sentier et de son entretien, afin de sécuriser juridiquement le dispositif (régime de responsabilité en cas d'accident) ;

- elle n'a pas pris en compte le potentiel **impact négatif sur l'environnement que peut entraîner une forte fréquentation** du bord du domaine public fluvial, en particulier sur la bande enherbée (biodiversité, intégrité du paysage, zones sensibles comme les espaces Natura 2000, les zones humides ou les sites classés), **ni les enjeux liés à la sécurité** des usagers (accidents dans les zones dangereuses, difficultés d'accès pour les secours, insécurité) et des riverains (cambriolages, violations de domicile, incivilités, abandon de détritrus).

Anticipant les difficultés, **le Sénat s'était d'ailleurs prononcé contre cette mesure** en 2006.

II. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article, introduit en séance publique, comme en 2006 à l'initiative de Germinal Peiro, prévoit une **nouvelle extension de l'usage de la servitude de marchepied**, au bénéfice « *des publics non motorisés et des véhicules d'entretien et de services* ».

L'objectif invoqué est de favoriser les modalités de mobilité et d'itinérance douces propices au respect de l'environnement, ainsi que la pratique des sports et activités de pleine nature, actuellement en plein essor.

¹ Loi n° 65-409 du 28 mai 1965 relative aux droits d'usage des pêcheurs le long des cours d'eau du domaine public.

² Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

Ces amendements avaient **déjà été présentés à l'occasion de l'examen** en juin dernier, par la commission du développement durable de l'Assemblée nationale, **du projet de loi relatif à la biodiversité**, dont l'article 63 habilitait le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour définir le régime d'usage de la servitude de marchepied.

Face à la complexité de cette question, le Gouvernement avait finalement proposé la **suppression de l'article 63**, votée par la commission. La **création d'un groupe de travail** avait alors été annoncée, en vue d'élaborer une solution consensuelle. En raison de **l'introduction précipitée du présent dispositif** dans le projet de loi sur la transition énergétique, le groupe de travail **n'a pas été constitué** : l'ensemble des parties prenantes qui devaient être associées se sont unanimement déclarées surprises par l'amendement de Germinal Peiro.

III. La position de votre commission

La servitude de marchepied suscite manifestement des **conflits d'usages**. Il y a aujourd'hui une **forte demande sociale d'accès à la nature et aux bords des rivières et plans d'eau**. Parallèlement, il convient **de ne pas porter une atteinte excessive au droit de propriété** et d'**assurer une protection effective des écosystèmes** continus que constituent les rivières. Un **juste équilibre** doit être trouvé entre les propriétaires et les promeneurs.

Les dispositions du présent article **ajoutent encore de la confusion** en transformant la servitude de marchepied en **véritable cheminement accessible à l'ensemble des publics non motorisés ainsi qu'aux véhicules de service**, contraignant de fait les collectivités à aménager l'ensemble des rives au détriment de la propriété privée et de la biodiversité, alors qu'il existe déjà, dans bien des cas, des chemins de contournement à proximité.

Votre rapporteur est donc favorable à la recherche d'une **solution de compromis**, qui **maintient le dispositif** introduit par Germinal Peiro, tout en l'encadrant. Le passage des piétons, des publics non motorisés et des véhicules de services pourrait n'être autorisé que sur l'emprise des servitudes de marchepied qui auront été **préalablement identifiées par le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR)**, dans les conditions prévues par l'article 16 ter du présent projet de loi, lui-même introduit à l'initiative de Germinal Peiro. Ce verrou vise notamment à **s'assurer de la tenue d'une réflexion préalable sur les aménagements nécessaires** pour permettre la circulation du public dans des conditions optimales de sécurité, sur l'emprise des servitudes concernées.

Votre rapporteur a proposé également un second amendement pour prévoir **trois dérogations** à l'usage de la servitude de marchepied : le respect des **zones de biodiversité**, **l'usage prioritaire des voies de contournement** situées à proximité immédiate (sentier, véloroute, voie verte, etc.) et la **nécessité d'assurer la sécurité publique** en cas d'obstacle naturel évident

(espace impraticable, falaise, risque d'effondrement, excavations souterraines).

Néanmoins, en raison des **débats passionnés** que suscite la servitude de marchepied dans certaines parties du territoire, notamment dans la vallée de l'Erdre, **les membres de la commission ont souhaité que ces deux amendements soient retirés puis, après de nouvelles recherches, renvoyés à un débat** dans l'hémicycle. Ils ont donc été retirés par votre rapporteur au cours de l'examen en commission.

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

Article 16 quinquies

(article L. 2131-4 du code général de la propriété des personnes publiques)

Fixation de la limite des emprises des servitudes de marchepied

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, autorise les collectivités et les associations d'usagers à demander à l'administration de fixer la limite de la servitude de marchepied, lorsque celle-ci n'a pas encore été déterminée.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 2131-4 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit que « *les propriétaires riverains qui veulent faire des constructions, plantations ou clôtures le long des cours d'eau domaniaux peuvent, au préalable, demander à l'autorité administrative compétente de reconnaître la limite de la servitude* ». L'autorité administrative dispose alors de **trois mois pour apporter une réponse**, à défaut les constructions, plantations ou clôtures faites par les riverains **ne pourront plus être supprimées que moyennant indemnité.**

II. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Cet article, introduit à l'initiative de Germinal Peiro, **étend aux collectivités** (commune, groupement de communes, département ou syndicat mixte concerné) **et aux associations d'usagers** intéressées la possibilité, prévue à l'article L. 2131-4, de demander à l'administration de

fixer la limite de la servitude de marchepied dans les cas où celle-ci n'est pas encore fixée.

En effet, la limite de la servitude de marchepied n'est parfois pas fixée dans certains départements, ce qui **freine les opérations de valorisation des berges des cours d'eaux** aujourd'hui mises en œuvre par de nombreuses collectivités, en vue de proposer des parcours d'itinérance pour la découverte de la nature et du patrimoine riverain.

Un **délai d'un an** est laissé à l'administration pour opérer la délimitation à partir du moment où une demande a été formulée par une collectivité ou une association d'usagers.

III. La position de votre commission

Cet article s'inscrit dans le prolongement des deux précédents, concernant la servitude de marchepied. Sous réserve des exceptions proposées à l'article 16 *quater*, votre rapporteur est **favorable à l'adoption de ce dispositif**.

Cette mesure est d'ailleurs **cohérente avec les dispositions introduites par la loi Grenelle II¹** qui ont instauré une « *couverture environnementale permanente de 5 mètres que le propriétaire riverain est tenu de mettre en place sur le sol à partir de la berge* » (article L. 211- 14 du code de l'environnement.).

À l'initiative de votre rapporteur, un amendement rédactionnel a été adopté.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

CHAPITRE III

Mesures de planification relatives à la qualité de l'air

Article 17

(article L. 222-9 [nouveau] du code de l'environnement)

Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inscrit dans la loi l'obligation d'adopter des objectifs nationaux et un plan national en matière de réduction des émissions de polluants atmosphériques.

I. Le droit en vigueur

La directive européenne 2001/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2001 modifiée, fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques, dite « directive NEC », impose de fixer en droit interne des plafonds d'émissions de polluants atmosphériques et d'adopter un plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques pour quatre produits : le dioxyde de soufre (SO₂), l'oxyde d'azote (NO_x), les composés organiques volatils (COV) et l'ammoniac (NH₃). Cette directive **doit être révisée en 2015** pour fixer de nouveaux plafonds d'émissions par pays et ajouter des composés.

Pour transposer cette directive, un premier programme national de réduction des émissions de polluants atmosphériques a été introduit en droit français par voie réglementaire, par l'**arrêté du ministre de l'écologie et du développement durable du 8 juillet 2003 portant approbation du programme national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (SO₂, NO_x, COV et NH₃)**.

Le programme national est un outil de planification pour améliorer la qualité de l'air. Il définit les actions à mener afin de respecter les plafonds définis pour la France et d'atteindre les objectifs nationaux de réduction des émissions pour chaque polluant atmosphérique concerné.

Le programme de 2003 et les objectifs devront, en tout état de cause, être actualisés pour respecter les nouveaux plafonds qui seront fixés par la directive révisée.

II. Le projet de loi initial

Le présent article crée une section 4 dans le chapitre II du titre II du livre II du code de l'environnement afin **d'inscrire dans la loi l'existence des objectifs nationaux et du programme national, renommé plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA)**. Certaines actions de mise en œuvre du plan pourraient en effet nécessiter un fondement législatif. Cette codification en partie législative doit également permettre d'améliorer la transposition de la directive de 2001 et de donner plus de visibilité au PREPA, aujourd'hui prévu par un simple arrêté ministériel.

Le projet de loi ne fixe pas les objectifs nationaux, ni n'adopte de plan national : ces deux volets seront déterminés par voie réglementaire après étude d'impact spécifique.

Le nouvel article L. 222-9 du code de l'environnement dispose que les **objectifs nationaux de réduction des émissions de polluants atmosphériques** pour les années 2020, 2025 et 2030 **seront fixés par décret**, conformément aux plafonds fixés par la future directive.

Le **PREPA sera adopté par arrêté**, au plus tard le 31 décembre 2015. Il sera réévalué tous les cinq ans et révisé, si nécessaire, tel que le prescrira la directive. L'article précise que le PREPA doit tenir compte des enjeux économiques.

L'article L. 222-9 précise également que **deux instruments de planification au niveau local doivent prendre en compte les objectifs et les actions du PREPA** : les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) ou les schémas régionaux en tenant lieu, et les plans de protection de l'atmosphère (PPA).

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Outre cinq amendements rédactionnels, la commission spéciale a apporté deux modifications de fond au texte de l'article 17 :

- **la prise en compte des enjeux sanitaires** en sus des enjeux économiques ; cette précision a été apportée à l'initiative du rapporteur et de Cécile Duflot ;

- **l'exclusion des émissions de méthane entérique produit naturellement par les ruminants** des objectifs nationaux de réduction des émissions de polluants atmosphérique, et, par voie de conséquence, du PREPA.

Un amendement rédactionnel a été adopté en séance.

IV. La position de votre commission

Votre rapporteur est favorable au renforcement de la planification sur la pollution atmosphérique et à son inscription dans la loi, compte tenu des préoccupations croissantes à l'égard de la qualité de l'air, et des conséquences de sa dégradation chronique pour la santé publique.

Il souhaite toutefois souligner le risque pour les activités agricoles, déjà contraintes par les variations météorologiques, d'être également interrompues par de futures mesures réglementaires. Votre rapporteur attire donc l'attention du Gouvernement sur la nécessaire prise en compte, dans la mise en œuvre du plan, des enjeux économiques du secteur agricole.

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

Article 17 bis

Obligation de diagnostic thermodynamique préalable à la vente d'un véhicule de quatre ans ou plus

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, crée un diagnostic thermodynamique du moteur et de ses émissions de polluants atmosphériques obligatoire lors de la vente d'un véhicule de quatre ans ou plus.

I. Le droit en vigueur

Le **décret n° 78-993 du 4 octobre 1978** pris pour l'application de la loi du 1^{er} août 1905 modifiée sur les fraudes et falsifications en matière de produits ou de services en ce qui concerne les véhicules automobiles a fixé un certain nombre **d'obligations à respecter pour le vendeur d'une voiture d'occasion.**

Est tout d'abord requise **l'apposition d'un étiquetage** sur le véhicule comportant obligatoirement la « dénomination de vente » (marque, type, modèle, version, variante du modèle, date de 1^{ère} mise en circulation) et le kilométrage total parcouru, ainsi qu'un **document de vente écrit obligatoire.**

En outre, avant la conclusion du contrat de vente, **pour tout véhicule de plus de 4 ans, un rapport du contrôle technique doit être remis au consommateur.** Il doit avoir été établi depuis moins de 6 mois, et être accompagné du procès-verbal de l'éventuelle contre-visite.

Ce rapport informe avant la vente sur **l'état des organes de sécurité de la voiture**. Il ne porte que sur certains points de contrôle (châssis, suspension, essieux, direction, freinage, éclairage, roues, carrosseries, équipements). Au vu du bilan technique, l'acheteur peut refuser l'achat du véhicule.

La remise du certificat de contrôle technique après la vente (au moment de la livraison par exemple) constitue une infraction pénale.

Aujourd'hui, les mesures réalisées lors du contrôle technique des voitures particulières pour détecter les émissions excessives de polluants portent sur la teneur en CO et sur le calcul du « lambda »¹ pour les véhicules essence, ainsi que sur l'opacité des fumées pour les véhicules diesel. Ces mesures sont complétées par l'utilisation d'un dispositif de diagnostic embarqué, dont sont obligatoirement équipés, en application de la directive européenne 98/69 du 13 octobre 1998, les véhicules essence depuis le 1^{er} janvier 2002 et les véhicules diesel depuis le 1^{er} janvier 2004.

Une mission lancée en mars 2013 par le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, le ministère de l'Intérieur, le ministère du Redressement productif et le ministère délégué en charge des Transports, relative à l'identification des véhicules pour la qualité de l'air, a remis en juin 2013 son **rapport sur la mise en place d'un dispositif permettant d'identifier l'impact de chaque véhicule sur la qualité de l'air**.

Dans celui-ci, la mission propose d'abord de **distinguer trois catégories de véhicules selon leur date de mise sur le marché**. Elle recommande ensuite une approche graduelle d'identification reposant dans un premier temps sur des vignettes de couleurs. Ce dispositif pourrait par la suite être systématisé par l'utilisation de moyens technologiques.

Ces pistes entrent dans le cadre des **décisions du Comité interministériel de la qualité de l'air (CIQA)**, mis en place en septembre 2012 et qui a notamment adopté le **6 février 2013 un Plan d'urgence pour la qualité de l'air (PUQA)**.

La mesure 18 de ce Plan a pour objectif de développer l'éco-entretien des véhicules (moteurs, plaquettes de frein, pneus...). Elle prévoit de « *renforcer l'entretien des véhicules, notamment ceux roulant en ville, car un véhicule bien entretenu pollue moins* ». Il est également précisé que « *la possibilité de contrôler l'éco-entretien des moteurs, plaquettes de frein et pneus lors des différents contrôles d'usage du véhicule sera étudiée* » et que « *la réévaluation des standards de contrôle technique sera mise à l'examen afin d'améliorer encore les critères de pollution aux particules fines et aux dioxydes d'azote.* »

¹ Selon les informations fournies par la DGEC, le calcul du lambda consiste en la vérification via la mesure de CO, de CO₂, de HC et d'O₂, du rapport entre air et essence pour éviter que le véhicule ne consomme trop de carburant et qu'il n'émette trop de polluants.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a inséré le présent **article additionnel en séance publique**. Celui-ci crée une **nouvelle obligation pour le vendeur d'un véhicule particulier ou utilitaire léger de quatre ans ou plus : il devra fournir à l'acheteur un certificat de diagnostic thermodynamique du moteur**.

Ce diagnostic thermodynamique recensera l'ensemble des émissions de gaz suivantes : monoxyde de carbone, hydrocarbures imbrûlés, oxydes d'azote, dioxyde de carbone et oxygène. Les modalités de sa mise en œuvre sont renvoyées à un décret qui devra être pris avant le 1^{er} janvier 2016.

Le rapport détaillé indiquant le résultat des mesures effectuées lors de cet éco-entretien ne devra pas être antérieur de plus de trois mois à la date de la vente.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur a examiné avec attention les dispositions de cet article, qui avaient déjà été discutées à l'occasion de l'examen par le Sénat de la proposition de loi écologiste relative à la prise en compte par le bonus-malus automobile des émissions de particules fines et d'azote et la transparence pour le consommateur des émissions de polluants automobile.

Il souligne qu'à l'heure actuelle, **des mesures d'émissions sont déjà réalisées à l'occasion du contrôle technique des véhicules particuliers**, comme vu plus haut.

Néanmoins, les éléments transmis à votre rapporteur par la DGEC indiquent que des travaux sont engagés aux plans national et international sur l'amélioration de la détection des polluants émis par les voitures en circulation sont en cours afin de mieux mesurer la pollution émise par les véhicules présentés en contrôle technique.

Votre rapporteur rappelle en outre que **la remise par le vendeur à l'acheteur d'un rapport de contrôle technique est obligatoire pour toute cession d'un véhicule de plus de quatre ans** et que c'est donc la vocation de ce contrôle d'intégrer, à terme, le maximum d'informations possibles pour la bonne information relative à la pollution du véhicule.

Il souligne enfin qu'en dépit de ce contrôle permettant de vérifier le respect par le véhicule de la norme Euro en vigueur au moment de sa commercialisation, l'ancienneté du véhicule demeure toujours la difficulté la plus aiguë.

Votre rapporteur a proposé à la commission qui l'a suivi de **réécrire le présent article, afin d'intégrer ce contrôle thermodynamique du moteur au sein du contrôle technique déjà existant** et, au regard des procédés techniques disponibles aujourd'hui, de préciser sa vocation de contrôle du

respect de la norme Euro concernée. Son amendement prévoit également qu'un **contrôle technique pollution est réalisé chaque année pour les véhicules particuliers ou utilitaires légers, à compter de la septième année de leur mise en circulation**, contrôle aujourd'hui annuellement obligatoire pour les véhicules utilitaires à partir de la quatrième année.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 18

(articles L. 221-2, L. 222-4, L. 222-5, L. 222-6 et L. 572-2 du code de l'environnement, articles L. 1214-7 et L. 1214-8-1 du code des transports, articles L. 123-1-9 et L. 123-12-1 du code de l'urbanisme et article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation)

Simplification et renforcement des outils de planification territoriale pour la qualité de l'air

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, vise à simplifier et améliorer l'efficacité des outils de planification territoriale en matière de qualité de l'air, notamment les plans de protection de l'atmosphère (PPA).

I. Le droit en vigueur

1. Les plans de protection de l'atmosphère

Le plan de protection de l'atmosphère est un outil de planification territoriale en matière de qualité de l'air institué par la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie dite loi LAURE.

Il s'est substitué aux zones de protection spéciale prévues par l'article premier du décret n° 91-1122 du 25 octobre 1991 : dans les cas où les niveaux de concentration des polluants dans l'atmosphère atteignaient ou risquaient de dépasser les limites admissibles, des zones de protection spéciale pouvaient être créées sur proposition du préfet et après avis du conseil départemental d'hygiène, par arrêté conjoint du ministre chargé de l'environnement et du ministre chargé de la santé. Compte tenu de la lourdeur du dispositif et de son caractère relativement inopérant en pratique, il est rapidement apparu nécessaire de déconcentrer et de réformer leur élaboration.

Depuis la loi LAURE, l'article L. 222-4 du code de l'environnement dispose que, dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants, ainsi que dans les zones où, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État, les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être, le préfet élabore un plan de protection de l'atmosphère (PPA), compatible avec les orientations du plan régional pour la qualité de l'air s'il existe. Depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II, les PPA doivent également être compatibles avec les orientations du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie.

Le projet de PPA est, après avis des commissions départementales compétentes en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques concernés, soumis pour avis aux conseils municipaux et, le cas échéant, aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale intéressés. Il est ensuite soumis à enquête publique, puis arrêté par le préfet.

L'article L. 222-5 du code de l'environnement indique que le plan de protection de l'atmosphère a pour objet de ramener à l'intérieur de la zone la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 du même code.

L'article L. 222-6 prévoit que, pour atteindre les objectifs définis par le PPA, les autorités compétentes en matière de police arrêtent les mesures préventives, d'application temporaire ou permanente, destinées à réduire les émissions des sources de pollution atmosphérique.

2. Les plans de déplacements urbains

Le plan de déplacements urbains (PDU) est un document de planification créé par les articles 28 à 28-4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, dite LOTI. Ces dispositions ont par la suite été codifiées aux articles L. 1214-1 et suivants du code des transports.

Le PDU est une démarche de planification sur dix ans, avec une coordination entre tous les acteurs concernés, afin d'élaborer un projet global en matière d'aménagement du territoire et de déplacements. Il définit les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, dans ce qui est appelé le périmètre de transports urbains (PTU). Toute autorité organisatrice de transports urbains doit établir un PTU et donc un PDU.

Depuis 1998, l'élaboration d'un plan de déplacements urbains est obligatoire pour les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Des règles spécifiques sont toutefois applicables en région francilienne.

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 a imposé une meilleure coordination entre les PDU et les documents d'urbanisme.

3. Les plans de mobilité des entreprises

Les plans de déplacements d'entreprise (PDE) ou plans de déplacements d'administration (PDA) sont une des composantes des plans de déplacements urbains. En application de l'article L. 1214-2 du code des transports, « *le plan de déplacements urbains vise à assurer : [...] l'amélioration du transport des personnels des entreprises et des collectivités publiques en incitant ces dernières à prévoir un plan de mobilité et à encourager l'utilisation par leur personnel des transports en commun et le recours au covoiturage* ». L'objectif global est ainsi d'inciter à recourir à d'autres modes de déplacements que la voiture individuelle. Il ne s'agit pour autant que d'un encouragement et non d'une obligation pour les entreprises et les administrations concernées.

II. Le projet de loi initial

1. Simplification de l'élaboration des PPA

Actuellement, en vertu des articles L. 221-2 et L. 222-4 du code de l'environnement, un décret en Conseil d'État fixe la liste des agglomérations de plus de 100 000 et de plus de 250 000 habitants concernées par l'application des dispositions relatives aux PPA et aux PDU.

Le I du présent article prévoit que ces listes seront désormais définies par arrêté interministériel, mis à jour au moins tous les cinq ans. Cette mesure de simplification doit permettre une prise en compte plus rapide des évolutions démographiques.

Par ailleurs, la procédure d'élaboration des PPA est simplifiée. L'article L. 222-4 prévoit actuellement une consultation du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST), puis une consultation des conseils municipaux et des organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) intéressés, et enfin une enquête publique. Le texte rend facultative la consultation du CODERST préalable à l'enquête publique et prévoit de ne consulter, parmi les EPCI intéressés, que ceux à fiscalité propre ainsi que les autorités organisatrices de transports.

Enfin, concernant la valeur juridique des PPA par rapport à d'autres documents de planification, le présent article supprime la mention du « plan régional pour la qualité de l'air » et transforme le lien de « compatibilité » avec le SRCAE en lien de « prise en compte ».

2. Suivi de la mise en œuvre des PPA

En vertu de l'article L. 222-6 du code de l'environnement, dans le périmètre de chaque PPA, les autorités compétentes en matière de police prennent des mesures préventives pour réduire les émissions polluantes. **Le 4° du I** complète cet article : ces autorités devront communiquer chaque année au préfet toutes les informations utiles sur les actions ainsi engagées. Cette obligation de transmission devra permettre à l'État de se conformer à ses obligations communautaires. En application de la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, des informations précises doivent en effet être fournies chaque année par les États membres à la Commission européenne sur le suivi des actions mises en place localement.

3. Articulation entre PDU et PPA

En vue d'améliorer la prise en compte des enjeux de qualité de l'air par les PDU, **le II** complète l'article L. 1214-7 du code des transports pour prévoir que les PDU, et les plans locaux d'urbanisme intercommunal (PLUi) en tenant lieu, prennent en compte les objectifs de réduction des émissions de polluants visés par les PPA lorsqu'ils existent.

L'article L. 1214-8-1 est réécrit et impose désormais la réalisation, à chaque élaboration ou révision d'un PDU, d'évaluations et de calculs d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques générées par les déplacements au sein du périmètre de transports urbains.

4. Plans de mobilité

L'article L. 1214-2 du code des transports fixe comme un des objectifs assignés aux PDU « *l'amélioration du transport des personnels des entreprises et des collectivités publiques en incitant ces dernières à prévoir un plan de mobilité* ». Le présent article renforce cette mesure, purement incitative actuellement. Le texte prévoit de donner au préfet, compétent pour mettre en place un plan de protection de l'atmosphère en application de l'article L. 222-4 du code de l'environnement, la possibilité d'imposer à certaines catégories d'établissements générateurs de trafic d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de mobilité.

L'article L. 222-5 du code de l'environnement est complété par une définition des plans de mobilité : « *le plan de mobilité évalue l'offre de transport existante et analyse les déplacements professionnels liés à l'entreprise. Afin d'optimiser ces déplacements, il comporte un programme d'action adapté à la situation de l'établissement, ainsi qu'un plan de financement et un calendrier de réalisation de ce programme d'action. Le plan de mobilité fait l'objet d'un suivi permettant de s'assurer de la mise en œuvre du programme d'action, qui peut notamment comporter des mesures relatives à la promotion des moyens de*

transports alternatifs à la voiture individuelle, à l'organisation du travail ou à la logistique ».

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Huit amendements ont été adoptés par les députés en commission :

- six amendements rédactionnels ou de cohérence, à l'initiative de Philippe Plisson, rapporteur ;

- un amendement à l'initiative de Denis Baupin afin de revenir en partie au droit en vigueur en matière de plans de protection de l'atmosphère : l'amendement supprime le cinquième alinéa, qui réduit le niveau de compatibilité du PPA avec le SRCAE, pour une simple prise en compte. Au vu notamment du rôle de chef de file de la région en matière de qualité de l'air, il est apparu préférable à la commission de revenir à un lien de compatibilité entre PPA et SRCAE ;

- un amendement complétant l'article L.222-4 du code de l'environnement afin de prévoir que les agglomérations non concernées par l'obligation d'élaborer un PPA pourront, si elles le souhaitent, mettre en place un tel plan.

Quatre autres amendements ont été adoptés en séance sur cet article :

- deux amendements rédactionnels du rapporteur ;

- un amendement du rapporteur revenant sur celui, adopté en commission, permettant l'adoption d'un PPA dans les zones en-dessous de 250 000 habitants. Lorsque l'élaboration d'un PPA n'est pas requise, l'Assemblée nationale a estimé préférable d'éviter de soumettre les éventuelles démarches volontaires des collectivités territoriales au formalisme des PPA, et d'éviter également de doubler les dispositions déjà prévues pour les plans climat air énergie territoriaux (PCAET) ;

- un amendement, à l'initiative du groupe écologiste, prévoyant que toutes les entreprises de plus de 50 salariés situées dans une zone couverte par un PPA élaborent et mettent en œuvre un plan de mobilité. Le texte du projet de loi prévoyait uniquement la possibilité pour le préfet d'imposer cette obligation à « certaines catégories d'établissements générateurs de trafic ».

IV. La position de votre commission

À l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté **trois amendements rédactionnels** ainsi qu'un **amendement** réécrivant les dispositions relatives aux **plans de mobilité** des entreprises et des administrations.

Cet amendement **supprime la définition des plans de mobilité**, dans la mesure où cette définition est désormais donnée à l'article 13 *ter*. L'amendement prévoit par ailleurs que, dans le périmètre des plans de protection de l'atmosphère (PPA), dans un objectif de préservation de la qualité de l'air, **le préfet peut imposer à certaines entreprises de plus de deux-cent-cinquante salariés d'établir un plan de mobilité**, tel que défini dans le code des transports. Pour les autres entreprises, les plans de mobilité restent des dispositifs volontaires. Il s'agit donc en partie d'un retour au projet de loi initial, qui prévoyait cette possibilité pour le préfet, avec l'ajout d'un seuil minimal de 250 salariés.

Votre commission a estimé que cette mesure était plus proportionnée qu'une obligation d'élaboration d'un plan de mobilité pour toutes les entreprises de plus de 50 salariés dans les zones couvertes par un PPA. L'amendement voté permet de **concilier préservation de la qualité de l'air** dans les zones les plus sensibles et **allègement des contraintes** pour les entreprises.

Concernant la procédure d'élaboration des plans de protection de l'atmosphère (PPA), votre commission a adopté **trois amendements identiques**, à l'initiative de MM. Raison, César et Gremillet visant à **rétablir la consultation obligatoire du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST)**. Ce conseil, instance de représentation des catégories socioprofessionnelles et associations environnementales concernées, dispose d'une légitimité et d'une expertise précieuses pour formuler un avis sur les mesures prévues par les PPA.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 18 bis

(article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime et article 4 de la loi n° 2014-110 du 6 février 2014)

Renforcement de la loi du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, vise, d'une part, à avancer au 31 décembre 2016 la date d'interdiction d'utilisation des produits phytosanitaires pour les personnes publiques, d'autre part, à redéfinir les conditions de dérogation à l'interdiction de l'épandage aérien.

I. Le droit en vigueur

1. L'utilisation des pesticides dans les espaces publics

À l'issue des travaux de la mission commune d'information du Sénat sur l'impact des pesticides sur la santé¹, le sénateur Joël Labbé, membre de la mission, a rédigé une proposition de loi visant la problématique spécifique des usages non agricoles de ces produits.

Les usages non agricoles sont ceux réalisés par les collectivités territoriales, les entreprises et les particuliers. Ils représentent 5 à 10 % des usages de pesticides à l'échelle nationale et provoqueraient, selon les informations fournies dans le rapport de Ronan Dantec sur cette proposition de loi, des transferts vers l'eau de l'ordre de 10 à 40 % du produit épandu, contre 1 à 3 % pour les pertes agricoles. Ces usages concernent souvent des utilisateurs mal formés et informés, peu conscients des risques des produits qu'ils manipulent.

Au vu de ce constat, la loi du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national a réécrit l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime afin de prévoir :

- une interdiction d'utilisation des produits phytopharmaceutiques par les personnes publiques, dont les collectivités territoriales, sur leurs espaces verts et leurs promenades ouverts au public. Cette interdiction ne s'applique toutefois pas aux traitements et mesures nécessaires à la destruction et à la prévention de la propagation des organismes nuisibles. L'interdiction doit entrer en vigueur le **1^{er} janvier 2020** ;

- une interdiction de mise sur le marché, d'utilisation et de détention des produits phytosanitaires pour un usage non professionnel, devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2022 ;

- une dérogation à ces deux interdictions au profit des produits de bio-contrôle figurant sur une liste établie par l'autorité administrative, des produits à faibles risques et des produits dont l'usage est autorisé en agriculture biologique.

2. La problématique de l'épandage aérien

L'article L. 253-8 du même code interdit la pulvérisation aérienne des produits phytopharmaceutiques. Il prévoit cependant une **dérogation** : cette pulvérisation peut être autorisée, pour une durée limitée, par l'autorité administrative, dans deux cas :

¹ Pesticides : vers le risque zéro, *Rapport d'information de Mme Nicole BONNEFOY, fait au nom de la mission commune d'information sur les pesticides n° 42 tome I (2012-2013) - 10 octobre 2012*

- s'il existe un danger menaçant les végétaux, les animaux ou la santé publique, et que ce danger ne peut être maîtrisé par d'autres moyens ;

- ou si ce type d'épandage présente des avantages manifestes pour la santé et l'environnement par rapport à une pulvérisation terrestre.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption, en commission spéciale, d'un amendement du Gouvernement. Un article similaire au présent article avait été adopté à l'initiative du Gouvernement dans le cadre de l'examen du projet de loi biodiversité en commission à l'Assemblée nationale. Souhaitant le voir entrer en vigueur rapidement, le Gouvernement l'a inséré à nouveau dans le présent projet de loi.

S'agissant de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime, l'amendement modifie la **date d'entrée en vigueur de l'interdiction d'usage des produits phytosanitaires pour les personnes publiques pour l'avancer au 31 décembre 2016**. Est également alignée par conséquent la date d'entrée en vigueur de la dérogation à l'interdiction pour les produits de biocontrôle, les produits à faible risque et les produits autorisés en agriculture biologique. L'amendement du gouvernement prévoyait initialement la date du 1^{er} mai 2016, et a été rectifié en commission pour retenir finalement la date du 31 décembre 2016.

S'agissant de l'article L. 253-8, l'amendement adopté fixe la date du **31 décembre 2015** comme **date de fin des dérogations accordées à l'interdiction d'épandage aérien**. Au-delà de cette date, il ne serait possible d'obtenir une autorisation temporaire, accordée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement, de l'agriculture et de la santé, qu'en cas de danger sanitaire grave et lorsque ce danger ne peut être maîtrisé par d'autres moyens.

III. La position de votre commission

Votre commission a adopté **deux amendements** à l'initiative de votre rapporteur.

Elle a adopté **un premier amendement décalant du 31 décembre 2016 au 1^{er} janvier 2017 la date d'entrée en vigueur de l'interdiction**, pour les personnes publiques, d'utiliser les produits phytosanitaires mentionnés au premier alinéa de l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime. La date visée est ainsi alignée, par cohérence, sur ce qui était initialement prévu dans la loi n° 2014-110 du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national, à savoir le 1^{er} janvier 2020. Le signal envoyé, notamment aux équipes municipales, est plus clair : c'est bien à compter de 2017 que s'applique cette obligation.

Sur le terrain, **de nombreuses initiatives ont été lancées pour réduire l'usage non agricole des produits phytosanitaires**. De nombreuses collectivités se sont engagées sur la voie du « zéro phyto ». Selon des chiffres de 2009, 60 % des villes de plus de 50 000 habitants sont dans un objectif « zéro phyto ». Des grandes villes comme Nantes, Strasbourg, ou Paris ont franchi le pas.

Pour remplacer les usages de phytosanitaires, qui concernent pour les collectivités essentiellement des herbicides, la solution passe par des alternatives autorisées en agriculture biologique, des produits de biocontrôle, ou encore des alternatives mécaniques, avec des techniques de binage et de paillage.

Votre commission souligne que l'usage de phytosanitaires en ville est une source importante de contamination des eaux. Les désherbants utilisés sur des surfaces imperméables comme les trottoirs, les cours bitumées ou les pentes de garage, se retrouvent généralement dans les eaux superficielles ou souterraines. Le taux de dispersion est bien plus important pour les usages non agricoles que pour les usages agricoles.

L'enjeu est également et avant tout **un enjeu sanitaire** : pour les employés qui appliquent ces produits, et pour les citoyens en contact indirect lorsqu'ils circulent dans des zones traitées.

Votre commission a par ailleurs **adopté un second amendement**, à l'initiative du rapporteur, **supprimant les alinéas 4 à 7** de l'article, qui réécrivent le second alinéa de l'article L.253-8 du code rural et de la pêche maritime relatif aux possibilités de dérogation à l'interdiction générale d'épandage aérien de produits phytosanitaires.

En l'état du droit, ces dérogations sont possibles dans des cas bien encadrés : « *lorsqu'un danger menaçant les végétaux, les animaux ou la santé publique ne peut être maîtrisé par d'autres moyens ou si ce type d'épandage présente des avantages manifestes pour la santé et l'environnement par rapport à une application terrestre* », et sur autorisation du préfet pour une durée limitée. Sur cette base, **seulement 28 dérogations ont été accordées en 2013 pour le riz et la vigne**.

Votre commission a jugé que le présent article, en ne permettant les dérogations qu'en cas de « *danger sanitaire grave qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens* », et sur arrêté interministériel et non plus préfectoral, complexifiait inutilement une procédure qui reste essentielle, dans des cas extrêmement ponctuels, pour lutter contre la propagation des organismes nuisibles. Outre le caractère flou de la notion de danger grave, la rigidification administrative opérée par le recours à un arrêté interministériel remet en cause la capacité de réaction rapide des agriculteurs pour lutter contre les dangers pour la santé et l'environnement.

Elle a donc préféré ne rien modifier aux règles actuelles sur ce point.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

TITRE IV

LUTTER CONTRE LES GASPILLAGES ET PROMOUVOIR L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE : DE LA CONCEPTION DES PRODUITS À LEUR RECYCLAGE

Article 19

(articles L. 110-1, L. 110-1-1 (nouveau) et L. 541-1 du code de l'environnement)

Transition vers une économie circulaire et objectifs chiffrés de prévention et de valorisation des déchets

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, définit la transition vers une économie circulaire et fixe les objectifs de la politique de prévention et de gestion des déchets à horizon 2020 et 2025.

I. Le droit en vigueur

La politique française de prévention et de gestion des déchets repose actuellement sur **la directive-cadre n° 2008/98/CE** du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets. Cette directive est en cours de redéfinition à Bruxelles.

La directive de 2008 pose les principes majeurs en matière de gestion des déchets : principe pollueur-payeur, principe de proximité, responsabilité élargie du producteur, et surtout hiérarchie des modes de traitement des déchets. Cette hiérarchie doit conduire les Etats membres à privilégier d'abord la prévention, puis le réemploi, le recyclage, la valorisation et, enfin l'élimination, de manière sûre et dans des conditions respectueuses de l'environnement.

La directive impose par ailleurs aux États d'établir des programmes nationaux de prévention des déchets, avec des objectifs chiffrés de recyclage, de récupération et de valorisation pour 2020.

La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite Grenelle I, fixe à son article 46 les objectifs chiffrés suivants :

- diminuer de 15 % d'ici à 2012 les quantités de déchets partant à l'incinération ou au stockage ;

- réduire de 7 % la production d'ordures ménagères et déchets assimilés par habitant sur les cinq premières années ;

- atteindre un taux de recyclage matière et organique des déchets ménagers et assimilés de 35 % en 2012 et 45 % en 2015. Ce taux est fixé à 75 % dès 2012 pour les déchets des entreprises et pour les emballages ménagers.

Parallèlement à ces objectifs chiffrés fixés dans la loi Grenelle I, l'Etat a élaboré un premier **plan d'actions sur les déchets**, publié en septembre 2009 par le ministère chargé de l'écologie. Le plan affirme la nécessité **d'amplifier le découplage entre croissance et production de déchets** en encourageant la réduction à la source, le développement de la réutilisation et du recyclage, l'extension des filières à responsabilité des producteurs, ou encore la réduction de l'incinération et du stockage.

II. Le projet de loi initial

Le I prévoit que la France se donne pour **objectif de passer à un modèle d'économie circulaire**, en sortant du modèle de consommation actuelle consistant à « produire, consommer, jeter ». Pour cela, il s'agit de développer un système de production et d'échanges optimisant le cycle de vie des produits, en prenant en compte dès leur conception les questions de durabilité ou de recyclage en vue de leur réutilisation. L'économie circulaire doit permettre une meilleure efficacité dans l'utilisation des ressources (matières, énergie, eau) et une réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le deuxième alinéa précise que ce changement de modèle doit se faire en application des principes de proximité et d'autosuffisance et doit permettre de réorienter la politique industrielle en développement les activités et les filières locales.

Le II fixe les **objectifs chiffrés de la politique des déchets en France à horizon 2020 et 2025**. Ces chiffres s'appuient à la fois sur les objectifs fixés au niveau européen, mais aussi sur le plan déchets 2014-2020, concerté avec l'ensemble des parties prenantes. Cinq catégories d'objectifs sont ainsi affirmées :

- donner la priorité à la prévention et à la réduction de la production de déchets, en réduisant de 7 % les quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitant et en stabilisant les quantités de déchets d'activités économiques en 2020 par rapport à 2010. L'atteinte de cet objectif

passé entre autres par des expérimentations sur les dispositifs de consigne pour certains emballages et produits ;

- augmenter la quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation sous forme de matière notamment organique, en orientant vers ces filières de valorisation 55 % en masse des déchets non dangereux non inertes en 2020 et 60 % en masse en 2025. Dans cette optique, le tri à la source des déchets organiques doit s'accroître. Les collectivités progressent également vers la généralisation de la tarification incitative en matière de déchets, avec comme objectif 15 millions d'habitants couverts en 2020 et 25 millions en 2025 ;

- valoriser 70 % des déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics à l'horizon 2020 ;

- réduire de 30 % les quantités de déchets non dangereux non inertes stockés en 2020 par rapport à 2010, et de 50 % en 2025 ;

- augmenter la valorisation énergétique des déchets non valorisables sous forme de matière et résultant d'une opération de tri réalisée dans une installation prévue à cet effet. Pour cela, la préparation et la valorisation des combustibles solides de récupération (CSR) est encouragée par un cadre réglementaire adapté.

Le III modifie l'article L. 110-1 du code de l'environnement, qui pose les principes fondamentaux et les finalités du développement durable, en y insérant la transition vers l'économie circulaire.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

En commission spéciale, les députés ont adopté quatre amendements :

- un amendement de la rapporteure Sabine Buis visant à **codifier le paragraphe I de l'article 19, à l'article L. 110-1** du code de l'environnement, afin d'améliorer sa visibilité et sa pérennité. Aux cinq engagements pris par la France pour réaliser l'objectif d'un développement durable est ajoutée la promotion de l'économie circulaire. Elle est définie comme fondée sur « *une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires* » et sur « *la réutilisation, en priorité, des matières premières secondaires* » ;

- un amendement de la rapporteure pour **codifier**, de la même manière, **les objectifs poursuivis dans le cadre de la politique nationale de prévention et de gestion des déchets en les inscrivant à l'article L. 541-1** du code de l'environnement. Cet amendement porte par ailleurs de 7 % dans le projet de loi initial à 10 % l'objectif de réduction des déchets ménagers devant être atteint en 2020 par rapport à 2010. La notion de réemploi est clairement mentionnée. Enfin, une phrase est insérée pour préconiser d'éviter le déploiement de nouvelles installations de tri mécano-biologique

(TMB) d'ordures ménagères résiduelles en vue de la valorisation en épandage agricole ;

- un amendement de la rapporteure visant à inscrire dans la loi **l'obligation, pour les aides publiques, de respecter la hiérarchie** des modes de traitement des déchets ;

- un amendement déposé par Julien Aubert, sous-amendé par le Gouvernement, prévoyant que **la lutte contre les sites illégaux de tri et de traitement des déchets soit intensifiée** afin que l'ensemble des objectifs fixés pour la politique nationale de prévention et de gestion des déchets soient atteints.

En séance publique, les députés ont adopté **quatre amendements** supplémentaires :

- un amendement de la rapporteure Sabine Buis, visant à isoler la définition de l'économie circulaire dans un nouvel article du code de l'environnement qui lui sera spécifiquement consacré, **l'article L. 110-1-1**. L'amendement précise par ailleurs la définition de cette transition vers l'économie circulaire, en ajoutant la notion de réemploi, la volonté de lutter pour l'allongement de la durée de vie des produits, et l'objectif de prévention des déchets polluants et des substances toxiques, notion qui permet de viser les perturbateurs endocriniens ;

- un amendement de Dominique Potier étendant le champ des expérimentations prévues afin de **favoriser la conception écologique des produits manufacturés et d'optimiser le cycle de seconde vie des produits** ;

- un autre amendement de Dominique Potier, sous-amendé par Christophe Bouillon, étendant également le champ des expérimentations, afin de **favoriser l'allongement de la durée d'usage des produits manufacturés grâce à l'information des consommateurs**, notamment sur la durée de vie des produits ;

- un troisième amendement de Dominique Potier **rendant obligatoire l'affichage de la durée de vie pour les produits d'une valeur équivalent à 30 % du salaire minimum de croissance** pour lutter contre l'obsolescence programmée. La liste des catégories de produits concernés et le délai de mise en œuvre de l'obligation doivent être fixés en tenant compte des temps de transition technique et économique des entreprises de production.

IV. La position de votre commission

Votre commission se félicite de l'inscription de nouveaux objectifs, à horizon 2020 ou 2025, pour la politique nationale de prévention et de gestion des déchets, en ligne avec les objectifs actuellement en cours de discussion

au niveau européen dans le cadre du paquet déchets. **Ces objectifs doivent donner un cap aux acteurs économiques comme aux collectivités territoriales et permettre d'enclencher la transition vers une économie circulaire, condition de la poursuite de la croissance économique et du développement des territoires dans un environnement aux ressources finies.**

Votre commission a retenu **vingt amendements** sur le présent article :

- un amendement de votre rapporteur visant à **extraire du code de l'environnement les dispositions relatives aux objectifs de la politique de prévention et de gestion des déchets**, par définition transitoires. Ces objectifs n'étaient pas codifiés dans le projet de loi initial, de même que les précédents objectifs figuraient dans la loi Grenelle I et non dans le code de l'environnement. Décodifier les objectifs n'enlève rien à leur valeur juridique mais permet de ne pas insérer de dispositions à dimension programmatique dans le code ;

- un amendement de votre rapporteur proposant de **créer une hiérarchie dans l'utilisation des ressources**, afin de réduire progressivement la consommation des ressources et agir sur l'amont de la politique de gestion des déchets. De même qu'il existe une hiérarchie des modes de traitement des déchets, allant de la prévention à l'élimination en passant par la valorisation matière puis la valorisation énergétique, il convient de mener une réflexion sur les prélèvements de ressources pour limiter le gaspillage des matières premières non renouvelables ou non recyclables, et intégrer davantage les gisements de matières recyclées ;

- un amendement de votre rapporteur **supprimant l'affichage obligatoire de la durée de vie pour tous les produits d'une valeur de 30 % du SMIC**. Votre commission a estimé que cette mesure était mal calibrée. Le critère des 30 % du SMIC n'est pas pertinent. Il fait rentrer sous le coup de l'obligation un grand nombre de produits et de secteurs industriels pour lesquels la question de l'obsolescence programmée ne se pose pas vraiment. A l'inverse, ce critère de 30 % du SMIC exclut de nombreux produits bon marché, notamment d'électroménager, dont la durée de vie n'est pas toujours très longue.

Votre commission a également jugé que la mesure se heurtait à des difficultés techniques considérables. La notion de durée de vie n'est pas normée au niveau national ou international. Tant qu'une réflexion n'aura pas été menée, branche par branche, avec l'AFNOR pour définir la norme de durée de vie, il est largement prématuré de rendre obligatoire l'affichage de cette durée de vie sur tous les produits.

Pour autant, votre commission est convaincue que la question de l'obsolescence programmée mérite l'attention du législateur. Elle propose donc de **remplacer l'obligation d'affichage par une expérimentation, sur la**

base du volontariat, de l'affichage de la durée de vie des produits. L'objectif est de déterminer par l'expérimentation, sur le modèle de ce qui avait pu être fait avec l'affichage environnemental à la suite de la loi Grenelle II, les modalités de définition d'une norme partagée.

- un amendement de votre rapporteur **supprimant la phrase indiquant que le déploiement de nouvelles installations de TMB doit être évité.** Au-delà de la rédaction juridiquement peu sûre de cette phrase, dont le maintien ferait courir un risque juridique aux collectivités et aux opérateurs de la gestion des déchets, votre commission a estimé que la précision n'était pas utile. Il n'est pas souhaitable de contraindre les collectivités territoriales en charge du service public de gestion des déchets sur les moyens à mettre en place pour atteindre les objectifs ambitieux fixés par l'article 19. Par ailleurs, votre commission rappelle que l'objectif de généralisation progressive, à horizon 2025, du tri à la source des biodéchets, objectif conforme à la directive européenne en cours de discussion dans l'Union européenne, conduira nécessairement à privilégier d'autres modes d'organisation pour réaliser cette valorisation des déchets organiques, avec divers systèmes de compostage collectif, à domicile ou de collecte séparée en fonction des territoires ;

- quatre amendements quasiment identiques de Michel Raison, Anne-Catherine Loisier, Philippe Leroy et Joël Labbé, visant à **promouvoir les matériaux renouvelables issus de ressources naturelles gérées durablement ;**

- un amendement d'Evelyne Didier précisant que la transition vers l'économie circulaire doit s'opérer dans le respect du **principe de proximité ;**

- un amendement de Michel Vaspart prévoyant que la généralisation progressive du **tri à la source des déchets organiques se fera avec une étude d'impact**, notamment pour en mesurer les coûts ;

- un amendement de Gérard Miquel **explicitant le fait que le tri à la source des biodéchets peut prendre diverses formes techniques**, de la collecte séparée au compostage collectif ou individuel, à définir par les collectivités territoriales en charge du service public en fonction des caractéristiques des territoires et suivant un calendrier de déploiement adapté ;

- deux amendements d'Evelyne Didier et de Joël Guerriau, identiques à celui de votre rapporteur, **supprimant la phrase visant les installations de tri mécano-biologique ;**

- trois amendements identiques de Claude Kern, Gérard Miquel et Elisabeth Lamure créant un **objectif de réduction de 50 % des quantités de produits non recyclables mis sur le marché ;**

- un amendement de Gérard Miquel précisant que les **déchets issus d'une collecte sélective sont orientés prioritairement vers la valorisation énergétique plutôt que le stockage** ;

- un amendement de Gérard Miquel précisant, comme il était prévu dans le projet de loi initial, que **le cadre réglementaire à venir pour les combustibles solides de récupération (CSR) devra encourager leur préparation et leur valorisation** ;

- un amendement de Gérard Miquel indiquant que **la valorisation des CSR pourra continuer d'être effectuée dans les installations intégrées dans un procédé industriel**, comme les cimenteries par exemple ;

- un amendement de Pierre Médevielle prévoyant **l'intensification de la lutte contre les sites illégaux de déchets, les trafics et les exportations illégales**.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 19
(article L. 541-10 du code de l'environnement)

Intégration d'objectifs en matière de consigne dans les cahiers des charges des éco-organismes

Objet : cet article additionnel prévoit l'examen, dans le cahier des charges des éco-organismes, de la possibilité de mise en place de dispositifs de consigne.

À l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté un amendement portant article additionnel pour compléter l'article L. 541-10 du code de l'environnement relatif notamment au contenu des cahiers des charges des éco-organismes intervenant dans les filières à responsabilité élargie des producteurs.

Ces cahiers des charges devront désormais déterminer, le cas échéant, « *les objectifs liés à la contribution des éco-organismes à la mise en place de dispositifs de consigne* ».

Votre commission a souhaité compléter de cette manière les expérimentations prévues à l'article 19 sur les consignes, en prévoyant une obligation d'examiner, à l'occasion de chaque réagrement de filière REP,

dans quelles conditions et limites les éco-organismes participent à la mise en place de systèmes de consigne.

Il ne s'agit pas d'une obligation à mettre en place des consignes, mais d'obliger les éco-organismes à examiner des pistes de développement qui pourraient être, dans certains cas, intéressantes et porteuses de progrès en matière de gestion des déchets.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 19 bis A

(article L. 541-10-5 du code de l'environnement)

Interdiction de la mise à disposition des ustensiles jetables de cuisine en matière plastique à compter du 1^{er} janvier 2020

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, vise à interdire, à compter du 1^{er} janvier 2020, la mise à disposition à titre gratuit ou onéreux d'ustensiles de vaisselle jetable en plastique, à l'exception des ustensiles compostables et constitués pour tout ou partie de matière biosourcée.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 541-10-5 du code de l'environnement a été introduit par l'adoption de l'article 199 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II.

Cet article comporte trois mesures :

- la mise en place, au plus tard le 1^{er} janvier 2015, d'un **dispositif harmonisé de consignes de tri sur les emballages ménagers**, défini par décret en Conseil d'Etat après avis de la commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets du Conseil national des déchets ;

- **l'introduction d'une signalétique commune**, à compter du 1^{er} janvier 2012, pour tout produit recyclable soumis à un dispositif de responsabilité élargie des producteurs, afin d'informer le consommateur que ces produits relèvent d'une consigne de tri. Cette date a été repoussée au 1^{er} janvier 2015 par la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises ;

- l'installation, à la sortie des caisses de tous les établissements de vente au détail de plus de 2 500 mètres carrés proposant en libre-service des produits alimentaires et de grande consommation, d'un **point de reprise des déchets d'emballage**, au plus tard le 1^{er} juillet 2011.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption d'un amendement déposé en séance par François-Michel Lambert et les membres du groupe écologiste. L'amendement complète l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement pour prévoir, à **compter du 1er janvier 2017**, qu'il est mis fin à la mise à disposition à titre onéreux ou gratuit des ustensiles jetables de cuisine pour la table en matière plastique, à l'exception des ustensiles compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées. L'amendement renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer les conditions d'application de cette mesure, et notamment de fixer la teneur biosourcée minimale des ustensiles de cuisine autorisés et les conditions dans lesquelles cette teneur est progressivement augmentée.

Les auteurs de l'amendement ont souligné que la réduction progressive, jusqu'à leur disparition, des produits à usage unique ou jetable est un levier important du développement de l'économie circulaire, au profit de produits provenant de la réutilisation et du réemploi.

L'avis de la rapporteure, Sabine Buis, et de la ministre était initialement défavorable, car il n'existe pas à ce jour suffisamment de produits de substitution et la filière n'est pas encore organisée en France. L'échéance fixée à 2017 est donc trop proche pour une interdiction totale. La ministre a également souligné que les ustensiles de vaisselle jetable en plastique sont très souvent utilisés par des familles en situations de grande précarité. En l'absence d'alternatives à un prix raisonnable, son avis a donc été défavorable.

Après une longue discussion en séance, l'amendement a finalement été rectifié pour tenir compte de ces objections, et **l'entrée en vigueur de l'interdiction a été repoussée au 1^{er} janvier 2020**. L'amendement a alors été adopté avec un avis de sagesse de la rapporteure et de la ministre.

III. La position de votre commission

Votre commission a estimé que **l'interdiction générale des ustensiles jetables de cuisine en matière plastique n'est pas une solution adaptée** pour plusieurs raisons :

- la réglementation européenne proscrit ce type d'interdictions de mise sur le marché et le caractère nécessaire et proportionné de la mesure n'a pas été préalablement démontré ;

- il n'existe pas vraiment d'alternatives compostables viables pour les couverts et la vaisselle compte tenu de leurs usages. Les rares produits de substitution rencontrent des problèmes de résistance à la chaleur, ou encore de compatibilité avec le contact alimentaire ;

- l'interdiction aurait frappé certains établissements pour lesquels l'utilisation de cette vaisselle plastique est indispensable, pour des raisons de sécurité ou d'hygiène (prisons, hôpitaux, avions) ;

- la fabrication de ces produits représente près de 700 emplois en France.

À l'initiative de votre rapporteur, votre commission a donc adopté un amendement de réécriture du présent article afin de prévoir la **mise en place, par les producteurs ou détenteurs de ces déchets**, à l'exclusion des ménages, **d'un tri à la source**, sur le modèle de ce qui existe pour le papier, les métaux, les plastiques et le verre, en application de l'article L. 541-21-2 du code de l'environnement.

Cette obligation doit permettre à la fois d'encourager l'utilisation d'ustensiles réutilisables et d'assurer une valorisation des déchets restants. Sa mise en œuvre, au plus tard le 1^{er} janvier 2018, coïncidera avec l'extension de la consigne de tri à tous les plastiques. L'objectif est de progresser sur le recyclage de ce gisement de vaisselle jetable, plutôt que d'interdire ou de viser un compostage industriel pour lequel les outils n'existent pas aujourd'hui.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 19 bis B

Objectif de découplage entre la croissance économique et la consommation de matières premières

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, fixe à la France un objectif de découplage de la croissance et de la consommation de matières premières.

I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Cet article résulte de l'adoption d'un amendement de François-Michel Lambert et les membres du groupe écologiste.

Il impose à la France un objectif de découplage progressif de la croissance économique et de la consommation de matières premières. L'Etat devra pour cela se doter, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, d'indicateurs économiques permettant de mesurer de manière fiable ce découplage.

Les auteurs de l'amendement donnent l'exemple du ratio produit intérieur brut (PIB) sur consommation de matières premières. Ce ratio exprime le nombre d'unités de valeur ajoutée produites en moyenne à partir de chaque kilogramme de matière utilisée économiquement. C'est un des indicateurs de la croissance verte retenus par la Commission européenne et l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

II. La position de votre commission

Votre commission souscrit pleinement à la volonté de doter la France d'indicateurs clairs en matière de découplage de la croissance économique de la consommation de matières premières.

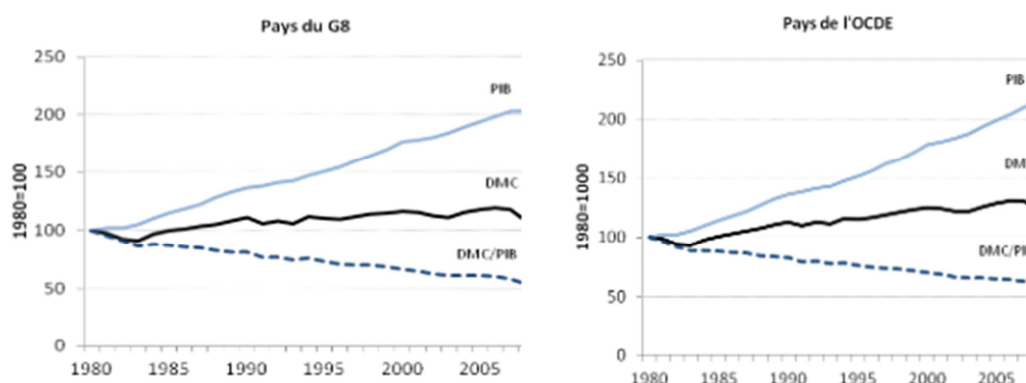
Un rapport de l'OCDE de 2011 sur la productivité des ressources dans les pays du G8 et de l'OCDE a permis de faire le bilan sur la situation actuelle.

Ce rapport souligne que l'extraction de matières premières continue de progresser dans le monde. Certains signes indiquent toutefois un découplage par rapport à la croissance économique mondiale. Dans les pays du G8, la productivité des ressources s'est améliorée. A titre d'exemple, entre 1980 et 2008, la consommation annuelle de matières est passée de près de 20 tonnes à moins de 18 tonnes par habitant tandis que la croissance progressait.

L'OCDE note cependant que **le découplage n'a été que relatif**. Malgré la baisse réelle observée sur la période, et qui est en partie attribuable à la crise financière de 2008, la consommation de matières par habitant restée très élevée dans les pays du G8 et de l'OCDE, puisqu'elle est environ trois fois supérieure à celle relevée dans le reste du monde.

Au sein du G8, l'Allemagne, le Canada, l'Italie et le Japon sont parvenus à un découplage absolu entre consommation de matières et croissance économique. Un **découplage absolu** est par ailleurs à signaler dans l'ensemble des pays du G8 en ce qui concerne certains groupes de matières, dont le bois, les minéraux de construction, les minéraux industriels et les métaux.

CONSOMMATION DE MATIÈRES ET PIB DANS LES PAYS DU G8 ET DE L'OCDE



Source : base de données de l'OCDE sur les flux de matières, *Perspectives économiques de l'OCDE* et Banque mondiale. Les données sur le G8 ne comprennent pas la Russie. DMC : domestic material consumption, consommation domestique de matières premières.

Les chiffres de l'OCDE donnent ainsi un aperçu global de l'évolution du découplage. **Il est toutefois important et utile de doter la France d'indicateurs précis, d'autant que le découplage doit être mesuré le plus finement possible afin de déterminer s'il se traduit véritablement par un progrès environnemental.** En effet, le postulat de base constituant à dire que l'amélioration de la productivité des ressources entraîne, par corrélation, une baisse des incidences négatives sur l'environnement et contribue à prévenir la raréfaction des ressources n'est pas toujours vérifié.

Certaines ressources sont abondantes et ne provoquent pas d'incidences environnementales notables par leur utilisation. Dans certains cas, il peut être souhaitable d'accroître l'utilisation d'une ressource ayant un faible impact environnemental pour faire diminuer la consommation d'une autre ressource, plus néfaste pour l'environnement. Enfin, dans d'autres situations, réduire le recours à une ressource peut nécessiter des efforts technologiques et comportementaux tels qu'ils annulent les avantages potentiels recherchés. Le découplage entre utilisation de ressources et croissance économique n'est donc pas un objectif politique universel, mais doit être envisagé au cas par cas sur la base d'indicateurs chiffrés aussi précis que possible.

Votre commission a accepté **trois amendements identiques** de MM. Raison, Leroy et Labbé, afin de préciser que **l'objectif de découplage ne vise que les matières premières non renouvelables.**

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 19 bis C

Rapport au Parlement sur les enjeux de l'économie circulaire au niveau local

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, prévoit la publication, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, d'un rapport du Gouvernement sur les enjeux de l'économie circulaire au niveau local.

I. Le droit en vigueur

L'article 16 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation avait prévu, avant le 1^{er} janvier 2015, la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'état des lieux et les perspectives de l'économie circulaire en France. Ce rapport devait porter une attention particulière à l'économie de fonctionnalité, à l'écoconception ainsi qu'aux potentiels d'économie pour les entreprises, aux gains pour le consommateur et au potentiel de création de nouveaux métiers et nouvelles filières non délocalisables.

Il n'a pas été transmis au Parlement à ce jour.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte d'un amendement adopté à l'initiative de Jean-Jacques Cottel. Il prévoit, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, la remise d'un rapport « *permettant de décliner les enjeux de l'économie circulaire au niveau local afin d'organiser la coordination de ces enjeux avec les différents schémas de planification régionaux, leur prise en compte dans les différents documents et règlements d'urbanisme locaux, de prévoir en conséquence l'organisation et le rôle des services de l'État à leur sujet, ainsi que les moyens d'assurer la synergie industrielle et économique s'agissant des matières premières* ».

III. La position de votre commission

Votre commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, un amendement supprimant la fin de la phrase qui consiste en une énumération d'éléments à étudier, de la prise en compte de l'économie circulaire par les documents d'urbanisme et de planification jusqu'à l'organisation des services de l'État. Une telle énumération comporte toujours le risque d'omettre des pans du sujet. Manque ainsi notamment l'enjeu

d'appropriation locale par les citoyens de l'économie circulaire, qui est essentiel et n'apparaît pas dans le texte.

Votre commission a donc jugé préférable de ne pas restreindre trop fortement les contours de ce rapport : il devra étudier la déclinaison locale de l'économie circulaire dans toutes ses composantes.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 19 bis

(article L. 541-10-5 du code de l'environnement)

Suppression des sacs de caisse en matière plastique à usage unique

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, vise à interdire, à compter du 1^{er} janvier 2016, les sacs de caisse en plastique, et à n'autoriser les sacs en plastique autres que les sacs de caisse que s'ils sont compostables en compostage domestique et constitués de matières biosourcées.

I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption, en commission spéciale, d'un amendement du Gouvernement reprenant des dispositions déjà votées par les députés lors de l'examen en première lecture, devant la commission du développement durable, du projet de loi relatif à la biodiversité.

Il vise à inscrire à l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement l'interdiction, à compter du 1^{er} janvier 2016, de la mise à disposition, à titre gratuit ou onéreux, de sacs de caisse en matière plastique à usage unique.

Pour les sacs en plastique autres que les sacs de caisse, notamment les sacs « fruits et légumes », leur interdiction est également prévue, à l'exception des sacs compostables en compostage domestique et constitués, pour tout ou partie, de matières biosourcées.

Un décret en Conseil d'Etat définira la teneur biosourcée minimale de ces sacs et les conditions dans lesquelles celle-ci est progressivement augmentée.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté **deux amendements** à cet article, à l'initiative de votre rapporteur.

Le premier amendement procède à une correction rédactionnelle au 1^{er} alinéa, et rapatrie au sein du présent article les dispositions de l'article 21 *ter* relatives à l'interdiction des sacs en plastique oxo-fragmentable. Il est préférable pour une meilleure lisibilité du texte que les dispositions relatives aux sacs soient dans un seul et même article.

Sans remettre en cause l'objectif d'interdiction des sacs plastiques à usage unique, indispensable d'un point de vue environnemental, le second amendement **repousse à 2018 la date d'entrée en vigueur de l'interdiction pour les sacs en plastique autres que les sacs de caisse.**

Pour les sacs à usage unique autres que les sacs de caisse, **la directive européenne en cours de discussion laisse aux États jusqu'à 2019** avant de prendre des mesures de réduction des tonnages consommés. Sans pour autant reporter l'échéance à 2019, date visée par l'Union européenne pour tenir compte des niveaux très variables de performance environnementale entre les États membres, votre commission estime préférable un report à 2018, de manière à envoyer un signal à la fois ambitieux et réaliste aux acteurs.

Ce report se justifie également par **la nécessité de tenir compte du rythme de mise en place de la filière industrielle de fabrication des sacs de substitution en France.** Quelques entreprises sont aujourd'hui en mesure de produire les sacs compostables en compostage domestique et produits à partir de matières biosourcées. Il convient toutefois de laisser plus de temps à la filière pour se structurer, afin que l'interdiction se traduise à terme par des gains d'emploi en France, et non par une hausse des importations. L'essentiel de ces sacs étant actuellement importé, votre commission souhaite que l'interdiction prévue dans le présent article permette de faire émerger une filière française dynamique et compétitive.

En outre, il reste du travail à faire sur **la norme applicable aux sacs compostables en compostage domestique.** Le délai de 2018 permet de répondre à ce problème. Le ministère de l'écologie travaille sur le décret définissant le seuil de matières biosourcées et son augmentation progressive avec l'ensemble des parties prenantes. La problématique est donc prise en compte.

Enfin, votre commission a considéré que 2018 était une bonne date dans la mesure où une entrée en vigueur trop rapide de l'interdiction risquerait de se traduire par des comportements peu vertueux d'un point de vue environnemental, avec notamment un développement du suremballage des produits alimentaires.

La solution retenue, pragmatique et applicable, permettra de faire émerger une filière française d'excellence et de réduire les importations tout en atteignant le but visé d'un point de vue environnemental.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 19 ter

(article 13 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014)

Intégration de l'économie circulaire dans les schémas de promotion des achats publics socialement responsables

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, complète les schémas de promotion des achats publics socialement responsables afin qu'ils prennent en compte la dimension environnementale et l'économie circulaire.

I. Le droit en vigueur

L'article 13 de loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire traduit une évolution nouvelle dans l'appréhension des achats publics : les administrations, à travers leurs achats, cherchent certes à limiter leurs dépenses, dans une logique de bonne gestion des deniers publics, mais tentent également d'atteindre des objectifs à dimension civique ou politique, par exemple favoriser l'insertion des personnes éloignées de l'emploi ou handicapées.

Le code des marchés publics permet déjà de prendre en compte des éléments sociaux ou environnementaux :

- l'article 14 du code prévoit que les **conditions d'exécution** d'un marché peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social. Cet article permet par exemple à un donneur d'ordres d'imposer à l'entreprise de réserver une part de son temps de production à des publics éloignés de l'emploi ;

- l'article 15 permet de **réserver des marchés** à des entreprises adaptées, à des établissements et services d'aide par le travail ou à des structures équivalentes, lorsque la majorité des travailleurs concernés sont

des personnes handicapées qui, en raison de la nature ou de la gravité de leurs déficiences, ne peuvent exercer une activité professionnelle dans des conditions normales ;

- **l'article 53** prévoit que le pouvoir adjudicateur peut utiliser les performances en matière d'environnement comme l'un des critères d'attribution du marché.

Cette évolution est également observée en **droit européen**. La **directive 2004/18/CE** du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 prévoit que les conditions d'exécution d'un marché « *peuvent, notamment, avoir pour objet de favoriser la formation professionnelle sur chantier, l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion, de lutter contre le chômage ou de protéger l'environnement* ».

L'article 13 de la loi relative à l'économie sociale et solidaire s'inscrit dans cette logique. Il prévoit que les collectivités territoriales et les autres acheteurs publics dont le statut est de nature législative adoptent et publient **un schéma de promotion des achats publics socialement responsables**, sauf si le montant total annuel de leurs achats est inférieur à un montant fixé par décret. À travers ce schéma, l'acheteur se fixe, pour l'achat public, des objectifs d'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption, en commission spéciale, d'un amendement de la rapporteure Sabine Buis.

Il modifie le I de l'article 13 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire afin de prévoir que, lorsque le montant total annuel de ses achats est supérieur à un montant fixé par décret, le pouvoir adjudicateur doit adopter un schéma de promotion des achats publics socialement **et écologiquement responsable** et en assurer la publication. Ce schéma détermine les objectifs de passation des marchés publics, comportant des éléments à caractère social et écologique, ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi annuel de ces objectifs.

Il est également ajouté que le schéma contribue à la promotion d'une économie circulaire.

III. La position de votre commission

Votre commission souscrit pleinement à cet article, qui consacre le schéma de promotion des achats publics socialement responsables comme un document transversal devant servir à encourager une meilleure prise en compte de l'environnement et de l'économie circulaire dans la commande publique.

Votre commission a adopté un amendement rédactionnel, à l'initiative de votre rapporteur.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 19 quater

(articles L. 541-10-2, L. 541-21-3 et L. 541-21-4 [nouveaux], et article L. 541-46 du code de l'environnement, articles L. 327-2 et L. 330-2 du code de la route et article 59 *octies* [nouveau] du code des douanes)

Récupération des véhicules hors d'usage, gestion des déchets d'équipements électriques et électroniques, et contrôle des transferts transfrontaliers de déchets

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, crée une procédure de récupération des véhicules hors d'usage, renforce la lutte contre les trafics de déchets électriques et électroniques et accroît le contrôle des transferts transfrontaliers de déchets.

I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption, en commission spéciale, d'un amendement déposé par la rapporteure Sabine Buis. Il vise à améliorer le cadre juridique applicable à certaines catégories de déchets : la récupération des véhicules hors d'usage, les déchets d'équipements électriques et électroniques, ainsi que la lutte contre les trafics et les transferts illégaux.

Le I complète la sous-section III de la section III du chapitre I^{er} du titre IV du livre V du code de l'environnement par **trois articles L. 541-21-3 à L. 541-21-5** traitant de la récupération des véhicules hors d'usage (VHU). Ces véhicules sont régulièrement abandonnés dans les jardins et les garages, et peuvent dans certains cas favoriser la prolifération des insectes propagateurs d'épidémies, comme le chikungunya.

Ces nouveaux articles prévoient donc de reconnaître au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent la faculté de mettre en demeure le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule, ou le propriétaire du terrain, de remettre le véhicule à un centre VHU agréé ou de faire procéder à son évacuation d'office en cas de carence.

Le II complète l'**article L. 541-10-2** du code de l'environnement afin de lutter contre le trafic de déchets d'équipements électriques et électroniques, en obligeant les opérateurs de gestion de déchets à contracter avec les éco-organismes agréés ou les systèmes individuels mis en place par les producteurs afin de pouvoir gérer ces déchets.

Le III crée un **article 59 octies du code des douanes** autorisant les agents des douanes et les agents de la direction générale de la prévention des risques et de ses services déconcentrés, « *pour les besoins de leurs missions de contrôle des transferts transfrontaliers de déchets et de contrôle des substances et produits chimiques* », à se communiquer sur demande ou spontanément tous les renseignements et documents détenus ou recueillis dans l'exercice de leurs missions respectives.

En séance publique, les députés ont adopté un amendement déposé par Serge Letchimy et Sabine Buis qui réécrit et complète les dispositions du I relatives aux pouvoirs du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale en matière de gestion des véhicules hors d'usage.

Concernant l'abandon d'un véhicule sur la voie publique, le maire, en utilisant ses pouvoirs de police, peut mettre en demeure le titulaire du certificat d'immatriculation soit de réparer le véhicule, soit de le transférer vers un centre VHU agréé. Si ce propriétaire n'est pas connu ou si le véhicule est techniquement irréparable, le maire peut le faire évacuer d'office, après expertise, vers un centre VHU. Si le véhicule est réparable mais que son propriétaire n'a pas obtempéré à la mise en demeure, le maire peut placer le véhicule en fourrière à titre de mesure conservatoire, en attendant l'aboutissement des poursuites.

L'amendement complète en outre l'article L. 541-46 du code de l'environnement : l'abandon d'un véhicule usagé sur le domaine public ou privé de l'État ou des collectivités territoriales est désormais passible d'une **sanction pénale** pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende.

Concernant l'abandon d'une épave sur une propriété privée, si cet abandon donne lieu à une atteinte grave à la santé publique, notamment sous la forme d'une prolifération de nuisibles, le maire peut mettre en demeure le maître des lieux de faire cesser le dommage. Dans le cas où le maître des lieux n'obtempère pas, le titulaire du certificat d'immatriculation est réputé vouloir se défaire du véhicule et le maire peut user des sanctions prévues à l'article L. 541-3 du code de l'environnement, dont l'enlèvement d'office aux frais du maître des lieux.

L'amendement complète par ailleurs le code de la route pour prévoir la remise par le préfet, sur demande du maire dans le cadre de cette procédure nouvellement créée, des informations relatives au titulaire de l'immatriculation.

II. La position de votre commission

Votre commission se félicite de l'encadrement de la procédure d'enlèvement des épaves de véhicules sur la voie publique et dans les propriétés privées. **Les élus locaux disposeront désormais d'une procédure et d'un cadre juridique clairs.** Votre commission souscrit également au renforcement de la lutte contre les trafics et les transferts transfrontaliers de déchets.

Votre commission a adopté **deux amendements rédactionnels** à l'initiative de votre rapporteur.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 19 quinquies
(article L. 541-32 du code de l'environnement)

Responsabilité du maître d'ouvrage valorisant des déchets inertes

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, affirme la responsabilité du maître d'ouvrage valorisant des déchets inertes pour la réalisation de travaux d'aménagement, de réhabilitation ou de construction.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 541-32 du code de l'environnement a été abrogé par l'article 2 de l'ordonnance n° 2005-1129 du 8 septembre 2005 portant simplification en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement et d'élimination des déchets.

Il prévoyait que le Gouvernement puisse fixer la proportion minimale de matériaux récupérés devant entrer dans la fabrication d'un produit ou d'une catégorie de produits, en vue de contribuer à la sauvegarde de l'environnement ou de faire face à une situation de pénurie.

Son abrogation avait été justifiée par le fait qu'il n'avait jamais connu d'application depuis la loi du 15 juillet 1975 et que les objectifs visés avaient par ailleurs été atteints par la mise en place de filières de gestion particulières à certains déchets et l'établissement des plans départementaux ou régionaux d'élimination de déchets.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption, en séance, d'un amendement déposé par Jean-Jacques Cottel.

Il rétablit l'article L. 541-32 du code de l'environnement pour prévoir désormais que *« toute personne valorisant des déchets inertes pour la réalisation de travaux d'aménagement, de réhabilitation ou de construction doit être en mesure de justifier auprès des autorités compétentes que les déchets utilisés sont inertes et sont utilisés dans un but de valorisation et non pas d'élimination »*.

L'objectif visé par cet article est la **lutte contre les décharges illégales de déchets du bâtiment**. Ainsi que l'a souligné l'auteur de l'amendement à l'Assemblée nationale, de nombreux cas abusifs d'opération de stockage de déchets inertes ont été signalés. Ils sont parfois présentés comme des murs d'isolation phonique, des opérations de consolidation d'anciennes carrières ou encore des aménagements agricoles. Il s'agit en réalité d'opérations d'élimination des déchets non déclarées.

Le présent article vise à éviter ces pratiques en affirmant la responsabilité du maître d'ouvrage : il devra être en mesure d'apporter la preuve auprès de l'administration de la nature de valorisation de ses travaux afin d'établir qu'il ne s'agit pas d'une élimination déguisée.

III. La position de votre commission

Votre commission se félicite de ce renversement de la charge de la preuve qui doit permettre d'améliorer le contrôle sur les opérations illicites d'élimination de déchets.

Elle a retenu **deux amendements** :

- un amendement de M. Miquel **étendant la portée du présent article à tous les types de déchets**, et non uniquement aux déchets inertes : toute personne valorisant des déchets doit ainsi être en mesure de prouver qu'il s'agit bien d'une opération d'aménagement et non d'une élimination illicite. Le texte non amendé aurait conduit à contrôler plus strictement les déchets inertes que d'autres catégories de déchets pouvant parfois être dangereux ;

- un amendement de Mme Didier **interdisant l'enfouissement et le dépôt de déchets sur les terres agricoles**.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 19 sexies

Objectifs d'achat par l'État de papier recyclé ou issu de forêts gérées durablement

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, fixe des objectifs d'achat par l'État de papier recyclé et de papier issu de forêts gérées durablement à horizon 2017 et 2020.

I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption d'un amendement en séance publique, à l'initiative de Serge Bardy. Cet amendement s'inscrit dans le prolongement et la mise en œuvre des préconisations du rapport de ce député sur le potentiel du déploiement de l'économie circulaire dans la filière du papier recyclé en France.

L'article prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2017, au moins 25 % des papiers achetés par les services de l'État devront être fabriqués à partir de papier recyclé, le reste devant être issu de forêts gérées durablement. À compter du 1^{er} janvier 2020, l'objectif en matière de papier recyclé sera de 40 % minimum. Le papier recyclé est défini comme contenant au moins 50 % de fibres recyclées.

Selon l'auteur de l'amendement, cette mesure, inscrite dans la logique d'économie circulaire, doit permettre d'impulser une politique générale de consommation nationale de papier recyclé, qui concilierait performances écologique et économique. L'impact sur la demande de papier recyclé doit faire baisser son coût et améliorer sa qualité.

II. La position de votre commission

Selon les informations fournies à votre rapporteur, les administrations doivent d'ores et déjà acquérir 100 % de papier éco-responsable, soit sous forme de papier recyclé, soit sous forme de papier issu de forêts gérées durablement.

En 2013, les achats de papier de reprographie par l'État, hors ministère de l'Éducation nationale, comportaient 2,9 % de papier recyclé et 97 % de papier issu de forêts gérées durablement. Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie atteignait même 11,9 % d'achat de papier recyclé. Pour les autres achats de cahiers, de façonnés et d'articles de classement et d'archivage, le taux de papier recyclé est de 4,8 %.

La marge est importante pour atteindre les objectifs de 25 % de papier recyclé en 2017 et 40 % en 2020 et nécessitera donc une politique d'achat volontariste.

Votre commission a adopté **trois amendements rédactionnels** à l'initiative du rapporteur.

Par ailleurs, souscrivant pleinement à l'ambition d'exemplarité des personnes publiques en matière environnementale, elle a adopté un amendement, à l'initiative de M. Miquel, visant à **étendre aux collectivités territoriales l'objectif d'achat de papier recyclé ou provenant de forêts gérées durablement**.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 19 septies

Harmonisation des consignes de tri sur le territoire national

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, prévoit l'harmonisation, à l'horizon 2025, des consignes de tri des déchets d'emballages et de papiers graphiques sur l'ensemble du territoire national.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 541-10-5 du code de l'environnement, issu de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II, dispose « *qu'au plus tard le 1^{er} janvier 2011, un dispositif harmonisé de consignes de tri sur les emballages ménagers est défini pour être mis en œuvre au plus tard au 1^{er} janvier 2015 par décret en Conseil d'État après avis de la commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets du Conseil national des déchets* ».

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption, en séance publique, d'un amendement de Serge Bardy.

Il prévoit que les collectivités territoriales veillent à l'harmonisation, sur l'ensemble du territoire national, de la collecte séparée des déchets

d'emballages et de papiers graphiques afin d'améliorer l'efficacité du tri de ces déchets.

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) met pour cela à leur disposition des recommandations, sur la base d'un nombre restreint de schémas-types de collecte, de consignes de tri et de couleur des contenants.

L'article fixe une échéance à l'horizon 2025 pour opérer la transition vers ce dispositif harmonisé de collecte, en s'appuyant sur le renouvellement naturel des parcs de contenants.

Il est par ailleurs précisé que les éco-organismes des filières à responsabilité élargie des producteurs concernés peuvent accompagner cette transition.

III. La position de votre commission

Votre commission a adopté **deux amendements rédactionnels** à l'initiative de votre rapporteur.

Votre commission souscrit pleinement à l'objectif d'harmonisation des consignes de tri des déchets d'emballages et de papiers graphiques sur le territoire national.

Selon les chiffres fournis à votre rapporteur par les services du ministère, **86 % des collectivités territoriales ont opté pour l'un des trois schémas-types** suivants pour leur collecte séparée de ces gisements de déchets :

- triflux matériau : verre, papiers et emballages en papier-carton, autres emballages en plastiques et métaux ;

- triflux emballages/papiers : verre, papiers, emballages quel que soit leur matériau ;

- biflux : verre, papier et emballages en mélange.

Au vu des éléments dont dispose l'Ademe, ces schémas de tri ont fait leurs preuves tant en termes de performance environnementale que de maîtrise des coûts pour les collectivités. Il est donc nécessaire d'inciter l'ensemble des collectivités à adopter ces schémas.

Votre commission souligne en outre que cette harmonisation permet de réaliser des économies d'échelle, en homogénéisant les pratiques des centres de tri, et d'obtenir des produits recyclés répondant à des standards intéressants les acheteurs. Le geste de tri est également simplifié pour les citoyens.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 19 septies
(articles L. 541-4-2, L. 541-7-1 et L. 541-15 du code de l'environnement)

Clarifications sur les notions de sous-produit et de caractérisation des déchets

Objet : cet article additionnel clarifie diverses notions du code de l'environnement, notamment les sous-produits des déchets, la caractérisation des déchets et les liens d'opposabilité en matière de planification de la gestion des déchets.

Votre commission a adopté cet article additionnel à l'initiative de Gérard Miquel.

Le 1° supprime le dernier alinéa de l'article L. 541-4-2 du code de l'environnement. La **notion de sous-produit** est définie au niveau européen par la directive cadre de 2008 sur les déchets, et par la jurisprudence. Le présent article supprime donc le renvoi à un décret dans la loi française, qui constituait un élément de confusion pour les différents acteurs. Il s'agit d'une mesure de simplification et d'harmonisation avec le droit européen.

Le 2° réécrit l'article L. 541-7-1 du code de l'environnement relatif à la caractérisation des déchets. Dans la transposition initiale de la directive de 2008, le texte prévoyait la **caractérisation des déchets** dangereux, leur étiquetage et leur encadrement en matière de transport, ces éléments devant être précisés par décret. Avec le recul, il apparaît aujourd'hui que le décret n'est pas nécessaire. Le producteur de déchets est responsable de la fourniture des informations permettant le traitement correct de son déchet. Il n'est pas utile de demander en plus de cela une caractérisation complexe systématique, caractérisation qui n'est demandée dans aucun autre Etat membre de l'Union européenne. Par ailleurs, en matière d'emballage, d'étiquetage et de transport des déchets dangereux, les normes internationales de transport de matières dangereuses s'appliquent.

Le présent article remplace donc l'obligation de caractérisation des déchets par une clarification relative à l'évaluation de la dangerosité des déchets tout en faisant référence aux normes internationales en vigueur.

Enfin, **le 3°** explicite le **lien d'opposabilité** existant entre les documents de planification relatifs aux déchets. En l'état du droit, la planification en matière de déchets est opposable, et « *les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets* » doivent être compatibles avec les plans. Les décisions prises au titre des installations classées pour la protection de l'environnement font partie des décisions visées.

Le présent article précise que les délibérations visant à approuver des plans locaux de prévention et de gestion des déchets sont elles-mêmes également des décisions devant être compatibles avec le plan national. Cette mesure permet de renforcer la prescriptivité et donc l'efficacité de la planification en matière de déchets.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article additionnel ainsi rédigé.

*Article additionnel après l'article 19 septies
(article L. 541-10 du code de l'environnement)*

Gouvernance des éco-organismes

Objet : cet article additionnel prévoit que la majorité du capital social des éco-organismes constitués sous forme de sociétés doit être composée des producteurs, importateurs et distributeurs soumis à la filière de responsabilité élargie des producteurs concernée.

Votre commission a adopté cet article additionnel à l'initiative de Gérard Miquel.

Il complète l'article L. 541-10 du code de l'environnement relatif au fonctionnement général des filières de responsabilité élargie des producteurs (REP) et des éco-organismes.

Il prévoit que, dans le cas où l'éco-organisme est constitué sous forme de société, la majorité du capital social doit appartenir aux producteurs, importateurs et distributeurs concernés par la filière REP en question.

A l'heure actuelle, la quasi-totalité des éco-organismes respectent ce modèle. Le présent article est donc une explicitation du modèle français des filières REP. En application du principe pollueur-payeur que ces filières visent à faire respecter, il convient que la gouvernance des éco-organismes soit confiée, dans chaque filière, aux entreprises représentatives des produits visés par la REP.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article additionnel après l'article 19 septies
(article L. 2333-76-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Mise en place d'une tarification incitative de deuxième niveau

Objet : cet article additionnel crée la possibilité de mettre en place une tarification incitative de deuxième niveau pour le service public de gestion des déchets.

Votre commission a adopté cet article additionnel à l'initiative de Gérard Miquel.

Il crée un nouvel article L. 2333-76-1 dans le code général des collectivités territoriales rendant possible la mise en place, parallèlement à la tarification incitative appliquée aux citoyens pour le financement du service public de gestion des déchets, d'une tarification incitative de deuxième niveau.

Ainsi, lorsque la compétence de collecte des déchets est déléguée à un établissement public ou un syndicat intercommunal, des clauses contractuelles peuvent définir un système incitatif afin de récompenser les collectivités qui fournissent les efforts de prévention et de collecte sélective les plus significatifs.

Votre commission a en effet estimé que la généralisation de la tarification incitative n'était pas toujours possible, en particulier dans les territoires très ruraux. Ce système de tarification de deuxième niveau permet d'appliquer aux collectivités adhérentes à un syndicat de traitement un tarif modulé en fonction de la qualité et de la quantité des produits qu'elles apportent. Les collectivités sont ainsi incitées à progresser, avec des actions menées en parallèle sur le terrain, par exemple avec des ambassadeurs du tri dans les secteurs les plus problématiques.

Un tel dispositif a été largement discuté puis approuvé dans le cadre des travaux menés par le Conseil national des déchets avec l'ensemble des parties prenantes.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 20

(article L. 541-1 du code de l'environnement)

Respect du principe de proximité dans la prévention et la gestion des déchets

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inscrit le principe de proximité dans les grands principes devant guider la politique de prévention et de gestion des déchets en France.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 541-1 du code de l'environnement définit les principes de la politique des déchets. Issu à l'origine de l'article 1^{er} de la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, il a été complété par la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement. Il a été codifié par l'ordonnance du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement.

L'article L. 541-1 définit **cinq grands principes** :

1° la prévention et la réduction de la production et de la nocivité des déchets, ainsi que la diminution des incidences globales de l'utilisation des ressources et l'amélioration de l'efficacité de leur utilisation ;

2° la mise en œuvre de la hiérarchie, définie au niveau européen, des modes de traitement des déchets, en privilégiant dans l'ordre la réutilisation, le recyclage, toute autre valorisation, notamment énergétique, et enfin l'élimination ;

3° la protection de la santé humaine et de l'environnement ;

4° la limitation du transport de déchets, en distance et en volume ;

5° l'information du public sur les effets pour l'environnement et la santé publique des opérations de production et de gestion des déchets.

Le 4° sur le transport s'apparente à la notion de proximité dans la gestion des déchets, que le présent projet de loi souhaite expliciter et renforcer.

II. Le projet de loi initial

Le présent article, qui fait partie des quatre articles initiaux du titre IV sur l'économie circulaire, s'appuie sur les travaux du Conseil national des déchets, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes du secteur.

Il **complète l'article L. 541-1 en y insérant le principe de proximité.**

Le principe de proximité implique que **la gestion et la prévention des déchets** soient assurées **au plus proche du lieu de leur production**. Ce principe s'apprécie en fonction du territoire, de la nature des déchets, des modes de traitement envisagés et des débouchés existants, dans le respect des règles de concurrence et de libre circulation des marchandises.

Le présent article intègre par ailleurs dans le code de l'environnement **le principe d'autosuffisance**, issu de la directive-cadre sur les déchets de 2008. Le principe d'autosuffisance signifie que chaque territoire doit assurer l'élimination des déchets non valorisables qu'il produit.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En commission spéciale, les députés ont adopté **un amendement de Serge Letchimy** visant à préciser que le principe de proximité s'apprécie notamment en fonction *« de l'efficacité environnementale et technique, de la viabilité économique des modes de traitement envisagés et disponibles à proximité pour ces déchets, des débouchés existant pour ces flux et des conditions techniques et économiques associées à ces débouchés, dans le respect de la hiérarchie de la gestion des déchets et des règles de concurrence et de libre circulation des marchandises »*. L'objectif de l'auteur de cet amendement est, tout en reconnaissant la nécessité de dégager des solutions de proximité pour le traitement des déchets, de tenir compte des effets d'échelle, aussi bien dans les outre-mer que dans certaines régions de métropole.

Trois amendements ont été apportés au texte en séance publique :

– un amendement de François-Michel Lambert qui ajoute à l'article L. 541-1 **un principe d'économie des ressources** épuisables et d'amélioration de l'efficacité de l'utilisation des ressources ;

– deux amendements identiques de la rapporteure Sabine Buis et de François-Michel Lambert visant à **clarifier le principe d'autosuffisance**. Les amendements **suppriment toute référence à un mode de traitement** plutôt qu'un autre, notamment pour éviter toute incitation à destination des installations de tri mécano-biologique.

IV. La position de votre commission

Votre commission se félicite de l'inscription des principes de proximité et d'autosuffisance dans les grands principes de la politique des déchets en France.

Le principe de proximité, qui s'apprécie en fonction du type de déchets, de la performance environnementale du traitement, ou encore des modes de traitement disponibles, doit permettre de mutualiser certaines structures, de limiter les transports de déchets, et de toujours prendre en compte l'échelle la plus pertinente d'un point de vue environnemental et économique.

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

Article 21

(article L. 541-10 du code de l'environnement)

Contribution complémentaire et incitations financières des éco-organismes pour les actions de prévention

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, crée une contribution financière complémentaire pesant sur les éco-organismes en vue de financer des actions de prévention en aval, et donne aux éco-organismes la possibilité de verser des incitations financières, en concertation avec les parties prenantes.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 541-10 du code de l'environnement pose **les bases du système de filières de responsabilité élargie des producteurs (REP)** : il contraint les producteurs, importateurs et distributeurs de produits générateurs de déchets de pourvoir ou de contribuer à la gestion de ces déchets.

Cette obligation peut être mise en œuvre par les entreprises dans un système individuel de collecte et de traitement, ou dans le cadre d'un éco-organisme qui les représente et à qui elles versent une éco-contribution.

Les éco-organismes doivent répondre à un cahier des charges fixé par arrêté interministériel, après avis de l'instance représentative des parties prenantes de la filière.

Aux termes du II de l'article L. 541-10, **ces cahiers des charges prévoient :**

« 1° *Les missions de ces organismes, incluant la communication relative à la prévention et à la gestion des déchets, dont la contribution financière aux actions*

de communication inter-filières menées par les pouvoirs publics. Le montant, le plafond et les modalités de recouvrement de cette contribution financière sont déterminés par le cahier des charges ;

2° Que les contributions perçues par ceux-ci et les produits financiers qu'elles génèrent sont utilisés dans leur intégralité pour ces missions ;

3° Que les éco-organismes ne poursuivent pas de but lucratif pour ces missions ;

4° Les conditions et limites dans lesquelles est favorisé le recours aux entreprises solidaires d'utilité sociale agréées en application de l'article L. 3332-17-1 du code du travail ;

5° Les conditions et limites dans lesquelles sont favorisés la prévention des déchets et leur gestion à proximité des points de production, ainsi que les emplois et investissements induits par ces activités ;

6° Les décisions que l'éco-organisme ne peut prendre qu'après avoir recueilli l'avis de l'instance représentative des parties prenantes de la filière, dont les campagnes de communication grand public de portée nationale ;

7° Les conditions et limites dans lesquelles est mise à disposition une partie des déchets pour leur réutilisation ou celle de leurs pièces détachées. »

Les éco-organismes agréés sont contrôlés par un censeur d'État.

II. Le projet de loi initial

Le texte initial de l'article complétait le II de l'article L. 541-10 pour indiquer que les cahiers des charges peuvent prévoir, selon les filières, **la mise en place par l'éco-organisme d'incitations financières proportionnées à la contribution des parties prenantes à la prévention des déchets et à leur gestion à proximité des points de production.** L'idée est de permettre aux éco-organismes de verser des bonus en cas de gestion des déchets encourageant la prévention et la proximité.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En commission spéciale, les députés ont adopté un amendement à l'initiative de Jean-Paul Chanteguet afin d'introduire une contribution financière complémentaire pour les entreprises soumises à REP, visant à financer les actions de prévention inter-filières en aval menées par les pouvoirs publics. Selon l'auteur de l'amendement, la prévention en aval vise notamment l'éco-consommation, l'allongement de la durée d'usage des produits, ou encore la promotion d'activité de l'économie de fonctionnalité et de l'économie des produits de seconde main.

Les députés ont également adopté un amendement de précision déposé par le Gouvernement afin d'indiquer que les incitations financières mentionnées sont définies en concertation avec les parties prenantes et visent la prévention des déchets en amont.

IV. La position de votre commission

Votre commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, **un amendement supprimant la création d'une nouvelle contribution financière sur les entreprises inscrites dans une filière REP** en vue de financer de la prévention en aval. En effet, votre commission a estimé que l'option de l'inscription, dans les cahiers des charges des éco-organismes, d'incitations financières était suffisante, et qu'il n'était en outre pas souhaitable de créer de nouvelles contributions pesant sur les entreprises.

Par ailleurs, l'amendement étend la possibilité de mise en place, dans les cahiers des charges des éco-organismes et à la suite d'une concertation, d'incitations financières à l'ensemble de la prévention, et non seulement à la prévention en amont.

Ce faisant, votre commission a satisfait un amendement quasiment identique de Gérard Miquel visant à supprimer la contribution financière complémentaire.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 21 bis A

(article L. 541-10-1 du code de l'environnement)

Élargissement de la REP papier

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, vise à élargir le périmètre de la filière de responsabilité élargie du producteur sur les papiers.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 541-10-1 du code de l'environnement comporte les dispositions relatives à la filière de responsabilité élargie du producteur (REP) sur les papiers. Cet article a été introduit par la loi n° 2003-1312 du

30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003, avec une entrée en vigueur prévue à compter du 1^{er} janvier 2005.

La REP papier ne concernait initialement que les imprimés publicitaires non sollicités. La loi disposait, jusqu'en 2008, que les personnes distribuant ou mettant à disposition du public des imprimés gratuits sans qu'il n'y ait eu de demande préalable, devaient contribuer à l'élimination des déchets issus de ces imprimés. La filière a connu plusieurs extensions de périmètres successives.

Depuis le 1^{er} juillet 2008, tous les imprimés papiers sont soumis à contribution, qu'ils soient gratuits ou non, et sollicités ou non.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, les papiers à usage graphique destinés à être imprimés, à savoir les papiers à copier conditionnés en rames et ramettes, les enveloppes et les pochettes postales, sont également soumis à contribution.

Restent donc exclus, en l'état du droit, les livres, les journaux et magazines ainsi que la majorité des documents administratifs. À ce jour, **60 % des papiers mis sur le marché entrent dans le périmètre de ce dispositif de responsabilité élargie du producteur.**

Deux options sont ouvertes pour les metteurs sur le marché. Ils peuvent s'acquitter de leurs obligations en matière de collecte, de valorisation et d'élimination des imprimés qu'ils émettent, soit en versant à Ecofolio, organisme agréé en 2007 par les pouvoirs publics, une contribution financière, soit en mettant à disposition des collectivités qui le souhaitent des espaces de communication sur la bonne gestion des déchets. Les contributions perçues par Ecofolio, modulées en fonction du caractère écologique du produit, sont reversées sous forme de soutiens aux collectivités territoriales en charge de la gestion des déchets selon un barème privilégiant le recyclage.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption d'un amendement déposé par Jean-Jacques Cottel en séance. Il complète l'article L. 541-10-1 pour intégrer dans le champ de la REP papier :

- les imprimés papiers dont la mise sur le marché par une personne publique ou une personne privée, dans le cadre d'une mission de service public, résulte exclusivement d'une obligation découlant d'une loi ou d'un règlement ;

- les papiers de décoration, des affiches, des papiers à usage fiduciaire et des notices d'utilisation ou modes d'emploi ;

- les papiers carbone, autocopiant et stencils ;

- les imprimés de presse, à l'exclusion des publications de presse quotidienne nationale et régionale d'information politique et générale.

Le débat en séance a conduit à l'adoption d'un sous-amendement du Gouvernement pour **maintenir l'exonération des publications de presse**, au motif que la nature spécifique de ces publications et le rôle clé qu'elles jouent dans le fonctionnement de la démocratie et dans la mise en œuvre de la liberté d'expression justifient un traitement spécifique au sein de la REP papier.

III. La position de votre commission

Votre commission souscrit pleinement à la volonté d'extension du champ de la filière REP papier.

Cette filière souffre actuellement d'un **déséquilibre structurel**. En 2011, le gisement de papiers graphiques mis en marché était évalué à 4 millions de tonnes. Sur ce gisement, les quantités assujetties à la REP représentaient 2,2 millions de tonnes en 2010, et 2,64 millions de tonnes en 2012. Les quantités effectivement contributantes n'étaient que de 1,6 million de tonnes en 2010 et 1,7 million en 2012¹. Ainsi, la part du gisement de papiers graphiques concerné par la REP ne représentait que 54 % en 2010 et 66 % en 2012, et sur cette part soumise à REP, les papiers contribuant effectivement à leur fin de vie ne représentaient que 64 % en 2012.

Compte tenu de ces spécificités, la filière présente des résultats en termes de collecte et de recyclage qui pourraient être améliorés. Le taux de recyclage constaté en 2012 était de 47 %. Ce taux est à mettre au regard de l'objectif pour 2018 fixé à 60 %. Le recyclage a toutefois progressé de 14 % entre 2006 et 2012. Ces performances restent loin derrière celles de nos voisins européens, avec une moyenne de 60 % de taux de recyclage du papier en Europe, taux atteignant 75 % en Allemagne et 69 % au Royaume-Uni.

La filière est freinée, ainsi qu'indiqué précédemment, par certaines exemptions, notamment pour les déchets de papiers issus de la presse ou encore des documents officiels. Au total, ce sont **près de 34 % des tonnages de papier produits**, dont une part significative pour les publications de presse, qui **sont exonérés d'éco-contributions** par l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement.

Ainsi que le notaient Evelyne Didier et Esther Sittler en novembre 2013 dans leur rapport « *Mieux concevoir les produits pour mieux valoriser les déchets* », **concernant la filière papier, le débat récurrent porte sur l'intégration de la presse**, et notamment des magazines, dans le champ des

¹ Sources : « *Observatoire des filières à responsabilité élargie des producteurs en interaction avec le service public de gestion des déchets* », Cercle national du recyclage, novembre 2012, et rapports annuels d'Eco-Emballages, Ecofolio et Cyclamed.

contributeurs. Le sujet est certes sensible, dans la mesure où les éditeurs de presse sont souvent économiquement affaiblis, et du fait de la spécificité de ce secteur, essentiel à la démocratie et à la liberté d'expression. Pour autant, **le manque à gagner est aujourd'hui financé par les collectivités territoriales**, en charge du service public de gestion des déchets, et donc par le contribuable, en dérogation complète au principe du pollueur-payeur. L'association **Amorce évalue ce manque à gagner à 36 millions d'euros par an**, sur la base d'une participation d'Ecofolio à hauteur de 20 %.

Au vu de ces éléments, votre commission a **adopté trois amendements** à l'initiative de votre rapporteur :

- un amendement visant à **étendre le champ de la filière REP papier aux publications de presse**. La filière souffre d'exemptions trop larges remettant en cause sa viabilité économique et l'atteinte de ses objectifs de valorisation. La presse, qui représente environ un tiers du gisement disponible, ne contribue pas au financement du tri et du recyclage des déchets produits. L'amendement adopté par votre commission prévoit toutefois un **maintien de l'exemption pour les publications de la presse d'information politique et générale**, tenant compte du rôle clé de ces publications dans le fonctionnement de la démocratie et la mise en œuvre de la liberté d'expression ;

- un amendement visant à **sécuriser juridiquement l'entrée en vigueur de l'extension** du champ de la filière REP papier : celle-ci est repoussée au prochain réagrement de la filière, prévu pour prendre effet le 1^{er} janvier 2017 ;

- un amendement **rédactionnel**.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 21 bis B

(article L. 541-10-3 du code de l'environnement)

Élargissement de la REP textile

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, étend le périmètre de la filière de responsabilité élargie du producteur concernant les textiles.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 541-10-3 du code de l'environnement comporte les dispositions relatives à la filière de responsabilité élargie du producteur (REP) en matière de textiles. Cet article est issu de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007, et est entré en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2007.

L'objectif de la création de cette filière est de faire participer les metteurs sur le marché, qui comprennent aussi bien les producteurs de vêtements, de linge de maison ou de chaussures, les importateurs et les distributeurs de ces produits, au coût du traitement de la fin de vie de leurs produits, conformément au principe de la REP.

L'article L.541-10-3 prévoit ainsi que les metteurs sur le marché pourvoient au recyclage et au traitement des déchets issus de leurs produits suivant deux modalités :

- soit en mettant en place un système individuel de recyclage et de traitement des déchets ;
- soit en contribuant financièrement à un éco-organisme auquel ils adhèrent.

Quel que soit le système retenu, un agrément de l'administration est nécessaire.

L'article L. 541-10-3 prévoit par ailleurs que le dispositif favorise l'insertion des personnes rencontrant des difficultés au regard de l'emploi.

Un éco-organisme, Eco TLC, a été créé par les metteurs sur le marché pour remplir leur obligation légale. Il a été agréé pour la première fois le 17 mars 2009, agrément renouvelé pour 6 ans par arrêté en date du 3 avril 2014.

Le cahier des charges défini par l'État, annexé à cet arrêté, fixe comme objectif de doubler les tonnages collectés, afin d'atteindre 50 % de collecte du gisement mis en marché, soit 280 000 tonnes. L'éco-organisme doit également, dans le cadre de ce nouvel agrément, étendre les critères permettant aux metteurs en marché éco-concevant leurs produits de bénéficier de bonus.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption en séance d'un amendement déposé par Jean-Jacques Cottel. Bertrand Pancher avait déposé un amendement similaire retiré au profit de celui-ci.

Il complète l'article L. 541-10-3 afin d'ajouter, dans le périmètre de la REP textile, les rideaux et voilages, les produits de maroquinerie, les textiles d'ameublement et les rembourrés.

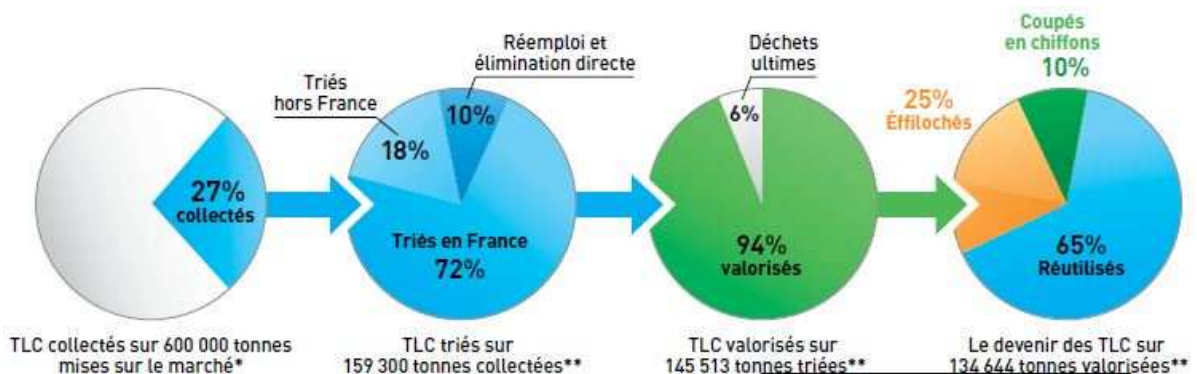
L'objectif avancé par l'auteur de l'amendement est la prise en compte, par cohérence, dans la filière textile, de tous les produits de même nature et de mêmes caractéristiques.

III. La position de votre commission

Votre commission souscrit pleinement à l'extension du champ de la filière REP textiles.

A ce jour, selon les chiffres fournis par l'éco-organisme Eco TLC dans son rapport d'activité pour 2013, **la part du gisement collectée est de 27 % sur les 600 000 tonnes de produits textiles** mis sur le marché en 2012. Le tonnage trié représente 91 % du tonnage collecté, et la part valorisée du tonnage trié représente 94 %. En 2012, le montant total des contributions s'est élevé à 12 millions d'euros, versés par les 5 000 sociétés adhérentes d'Eco TLC.

CHIFFRES DE COLLECTE ET DE VALORISATION DANS LA REP TEXTILES



Source : rapport d'activités 2013 d'Eco TLC

Votre commission a **adopté deux amendements**, à l'initiative de votre rapporteur :

- un amendement visant, comme pour la filière REP papier, à **sécuriser l'entrée en vigueur de l'extension** du champ de la filière textiles : celle-ci ne prendra effet qu'au prochain réagrément de la filière, afin de ne pas perturber le dispositif existant et de laisser aux nouveaux contributeurs concernés et à l'éco-organisme le temps de s'organiser. Eco TLC ayant été réagré pour la période 2014-2019, **l'extension prendra effet à compter de 2020** ;

- un amendement **excluant les produits de maroquinerie de l'extension de la filière textiles**. Au-delà du fait que ces produits ne représentent qu'un gisement très faible au regard des coûts que leur traitement et leur collecte engendreraient, votre commission a estimé que la maroquinerie française, secteur économique tourné vers l'exportation,

souffrirait considérablement, en particulier en termes d'images, de l'assimilation de ses produits à de futurs déchets. Au vu du bilan coûts-avantages insuffisant de la mesure, votre commission a jugé préférable de ne pas pénaliser inutilement cette filière économique d'excellence.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 21 bis

(article L. 541-14 du code de l'environnement)

Objectifs d'intégration de produits issus du réemploi, de la réutilisation et du recyclage dans la commande publique

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, prévoit, dans le cadre de la planification de la politique de prévention et de gestion des déchets, la prise en compte d'objectifs d'intégration de la performance environnementale des produits dans la commande publique.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 541-14 du code de l'environnement prévoit la mise en place d'un **plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux.**

Ce plan :

- dresse l'inventaire des types, des quantités et des origines des déchets non dangereux, produits et traités, et des installations existantes appropriées ;

- recense les délibérations des responsables du traitement des déchets entérinant les choix d'équipements à modifier ou à créer, la nature des traitements retenus et leurs localisations ;

- recense les programmes locaux de prévention des déchets ménagers mis en œuvre par les collectivités territoriales ;

- énonce les priorités à retenir compte tenu notamment des évolutions démographiques et économiques prévisibles (objectifs de prévention, de tri à la source, de collecte sélective, de valorisation matière ; limite aux capacités annuelles d'incinération et de stockage des déchets, etc.)

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Les députés ont adopté, en commission spéciale, **quatre amendements** presque identiques déposés par la rapporteure Sabine Buis, par Philippe Bies, Brigitte Allain et François-Michel Lambert visant à étendre le périmètre de ces plans de prévention et de gestion des déchets.

Aux termes du présent article, les plans devront :

- fixer des objectifs d'intégration de produits issus du réemploi ou de la réutilisation dans la commande publique ;

- fixer des objectifs de performance en matière de réduction du gaspillage alimentaire ;

- déterminer les modalités selon lesquelles les collectivités territoriales concernées contribuent au développement de l'économie sociale et solidaire en mettant à disposition des entreprises solidaires d'utilité sociale agréées leurs fournitures inutilisées à la suite d'un rééquipement.

III. La position de votre commission

Votre commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, un **amendement de suppression** du présent article.

Sur la forme, l'article L. 541-14 du code de l'environnement mentionné dans l'article est entièrement réécrit dans le cadre du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Compte tenu des calendriers d'examen respectifs des deux projets de loi, les modifications éventuellement apportées dans le présent projet de loi se trouveraient supprimées par le texte résultant du projet de loi NOTRe.

Sur le fond, le présent article vise à améliorer la prise en compte, par la commande publique, des produits issus du réemploi, de la réutilisation et du recyclage. Or, la directive marchés publics du 26 février 2014 prévoit la prise en compte de critères environnementaux dans la commande publique, notamment quant à l'origine et à la qualité des produits. La transposition de cette directive par ordonnance a été autorisée par l'article 42 de la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises, d'ici à septembre 2015. **L'objectif de l'article sera donc satisfait.**

Deux amendements identiques de suppression d'Élisabeth Lamure et Pierre Jarlier ont été adoptés.

Votre commission a émis un avis favorable à la suppression de cet article.

Article 21 ter

Interdiction des sacs en plastique oxo-fragmentables

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, interdit la production, la distribution, la vente, la mise à disposition et l'utilisation des sacs en plastique oxo-fragmentables.

I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption, en commission spéciale, d'un amendement déposé par la rapporteure Sabine Buis et Arnaud Leroy.

Il interdit « *la production, la distribution, la vente, la mise à disposition et l'utilisation de sacs à usage unique destinés au transport de marchandises et constitués de plastique oxo-fragmentable* ».

L'article précise que l'interdiction pourra être levée une fois que la preuve de l'innocuité des plastiques oxo-fragmentables sera démontrée et renvoie à un décret en Conseil d'État la définition des modalités d'application.

Cette interdiction reprend la proposition de loi n° 1682 déposée le 8 janvier 2014 par Bruno Leroux et Arnaud Leroy.

Ainsi que l'ont rappelé les auteurs de l'amendement, **la présence de sacs oxo-fragmentables**, parfois appelés oxo-dégradables ou oxo-biodégradables se développe en France depuis plusieurs années. L'Ademe les définit comme **des sacs fabriqués à partir de polymères auxquels sont ajoutés des additifs à base de sels de métaux favorisant leur dégradation en confettis de plastique, sous certaines conditions de lumière et de chaleur, mais persistant ensuite dans le milieu.**

En séance publique, les députés ont adopté un amendement déposé par François-Michel Lambert qui étend l'interdiction des sacs oxo-fragmentables à toutes les sortes de sacs, pour ne pas la limiter aux sacs à usage unique.

L'amendement propose également une définition du sac oxo-fragmentable, qui est un sac « *dégradable mais non assimilable par les micro-organismes* ». De cette manière, le recours à un décret n'est plus utile.

Il supprime enfin l'alinéa précisant que l'interdiction pourra être levée en cas de preuve de l'innocuité de ces plastiques.

II. La position de votre commission

Votre commission souscrit pleinement à l'interdiction des sacs en plastique oxo-fragmentables.

Ces plastiques se désagrègent en fines particules et donnent l'impression d'une disparition de la pollution, alors même qu'ils ne se biodégradent pas. L'Ademe exclut d'ailleurs ces plastiques du champ des plastiques biodégradables dans sa fiche technique sur les plastiques biodégradables.

Les sacs oxo-fragmentables provoquent par conséquent une pollution des sols, par l'accumulation de ces résidus de plastique, ainsi qu'une contamination de l'alimentation, en particulier par la pollution des milieux marins.

Votre commission a toutefois adopté, à l'initiative de votre rapporteur, **un amendement de suppression, par cohérence avec l'amendement adopté à l'article 19 bis** : les dispositions relatives à l'interdiction des sacs oxo-fragmentables y ont été intégrées parmi diverses autres mesures concernant les sacs en plastique.

Votre commission a émis un avis favorable à la suppression de cet article.

Article 21 quater

(article L. 541-10-9 [nouveau] du code de l'environnement)

Obligation pour les distributeurs de matériaux de construction d'organiser la récupération des déchets de ces matériaux à compter de 2017

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, prévoit la reprise par les distributeurs de matériaux de construction des déchets issus de ces produits à compter du 1^{er} janvier 2017.

I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption, en commission spéciale, d'un amendement du Gouvernement.

Il prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2017, les distributeurs de matériaux, produits et équipements de construction doivent s'organiser pour

reprendre, à proximité de leurs sites de distribution, les déchets issus des mêmes types de matériaux, produits et équipements de construction qu'ils vendent.

La ministre a rappelé, lors des débats à l'Assemblée nationale, que les déchets du bâtiment et des travaux publics représentent 80 % de la production annuelle de déchets en France, mais que seulement 60 % sont recyclés à ce jour. Leur poids les rend difficilement transportables, d'où la nécessité d'un maillage du territoire par de nombreux points de collecte. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, ce qui entraîne une multiplication des dépôts sauvages et des décharges illégales.

L'objectif du présent article est de fournir une position intermédiaire, entre la mise en place de déchetteries professionnelles, souvent encouragée mais qui reste lettre morte, et la constitution d'une filière de responsabilité élargie du producteur, beaucoup plus lourde et coûteuse.

Le bilan dressé par le ministère de l'écologie montre que cette pratique de reprise des déchets par les distributeurs, déjà existante chez certaines enseignes, constitue une source de revenus complémentaires pour les fournisseurs qui ont pu organiser une filière de recyclage rentable. C'est aussi un facteur de fidélisation des clients.

Un décret d'application doit préciser les modalités concrètes de mise en œuvre de la nouvelle obligation, en particulier quant aux seuils de surface de l'unité de distribution à partir de laquelle les distributeurs sont concernés, quant à la réglementation des dépôts, des quantités et des contrôles.

En séance publique, les députés ont adopté deux amendements de Jean-Jacques Cottel visant, d'une part, à préciser que l'obligation concerne la vente de matériaux de construction aux professionnels, d'autre part, à prévoir que la reprise des déchets se fera sur les sites de distribution ou à proximité de ceux-ci.

II. La position de votre commission

Votre commission souscrit à la mise en place de cette nouvelle obligation de reprise, dont la formulation lui a semblé suffisamment souple pour être opérationnelle et satisfaisante.

À l'heure actuelle, plusieurs distributeurs réalisent déjà cette reprise. Elle constitue un avantage commercial intéressant : le distributeur vend un service complémentaire au client, celui de la reprise des déchets des matériaux vendus, le cas échéant contre rémunération, et crée sur son site du trafic commercial, positif pour le chiffre d'affaires.

L'article prévoit que les distributeurs « s'organisent pour reprendre » les déchets de matériaux. Ils ont toute latitude pour s'organiser, par filière, de la manière la plus efficiente possible. Il aurait été possible

d'envisager de créer une filière REP, mais celle-ci aurait été beaucoup plus lourde et beaucoup plus contraignante. Votre commission se félicite que le texte laisse la main aux opérateurs pour s'organiser de la manière qui leur convient. Ils pourront faire payer le service ou non.

Votre commission rappelle enfin que les décharges sauvages de déchets du bâtiment sont une problématique réelle dans les territoires. La seule alternative à ce système de reprise est la création de déchetteries professionnelles financées par les contribuables. Les professionnels du bâtiment sont en attente de solutions pour leurs déchets de matériaux. L'option présentée ici est la plus satisfaisante d'un point de vue opérationnel.

Votre commission a retenu un amendement, à l'initiative de Didier Mandelli, afin de préciser que l'organisation de la filière devra se faire en lien avec les pouvoirs publics.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 21 quinquies

(article L. 541-32-1 [nouveau] du code de l'environnement)

Interdiction d'une contrepartie financière pour l'utilisation de déchets dans des travaux d'aménagement ou de construction

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, interdit les contreparties financières pour les personnes recevant sur leur terrain des déchets en vue de travaux d'aménagement, de réhabilitation ou de construction.

I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption d'un amendement de Jean-Jacques Cottel en séance publique.

Il crée un **nouvel article L. 541-32-1** dans le code de l'environnement, interdisant à toute personne recevant des déchets sur un terrain lui appartenant pour réaliser des travaux d'aménagement, de réhabilitation ou de construction, de recevoir une contrepartie financière pour l'utilisation de ces déchets.

L'objectif est de **lutter contre la problématique des décharges illégales de déchets du bâtiment**. Ainsi que le relève l'auteur de l'amendement, il est parfois difficile de prouver l'illégalité de certains sites de stockage aux dimensions inférieures aux seuils de déclaration et d'autorisation du code de l'urbanisme. Sur le terrain, il existe de nombreux cas abusifs d'opération de stockage de déchets inertes présentés comme des merlons paysagers, ou encore des murs anti-bruit, pour lesquels les personnes réalisant l'aménagement se font payer par les détenteurs de déchets qui souhaitent s'en débarrasser.

Le présent article interdit aux maîtres d'ouvrage de ces opérations d'aménagement de recevoir une rémunération pour l'utilisation de ces déchets inertes, afin de **garantir que les travaux d'aménagement ne constituent pas une élimination déguisée**.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté un amendement à l'initiative de Gérard Miquel **afin d'exclure de l'interdiction de contrepartie financière** les aménagements qui sont de réelles opérations utiles de valorisation, à savoir **les utilisations de déchets dans les ouvrages supportant un trafic routier ou pour le remblaiement de carrières**.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 21 sexies
(article L. 541-46 du code de l'environnement)

Sanctions pénales à l'encontre du dépôt sauvage de déchets issus du bâtiment et des travaux publics

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, vise à compléter les sanctions prévues à l'encontre du dépôt sauvage de déchets pour les déchets issus du bâtiment et des travaux publics.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 541-46 du code de l'environnement était à l'origine l'article 24 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux. Il a été codifié par la suite dans le cadre de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement.

Cet article prévoit les sanctions pénales applicables en cas de non respect des dispositions relatives aux déchets. Ces sanctions portent notamment sur :

- le refus pour les producteurs, informateurs ou exportateurs de produits de fournir à l'administration les informations permettant de justifier que les déchets engendrés, à quelque stade que ce soit, par les produits qu'ils fabriquent, importent ou exportent sont de nature à être gérés ;

- la méconnaissance par les metteurs sur le marché des prescriptions relatives aux filières de responsabilité élargie du producteur ;

- le refus, pour les personnes qui produisent, importent, exportent, traitent, collectent, transportent, se livrent à des opérations de courtage ou de négoce des déchets, de fournir à l'administration les informations concernant l'origine, la nature, les caractéristiques, les quantités, la destination et les modalités d'élimination des déchets qu'elles produisent, remettent à un tiers ou prennent en charge ;

- abandonner, déposer ou faire déposer des déchets dans des conditions contraires au droit en vigueur ;

- remettre ou faire remettre ses déchets à tout autre que l'exploitant d'une installation agréée ;

- ou encore gérer des déchets sans satisfaire aux prescriptions du code de l'environnement concernant les caractéristiques, les quantités, les conditions techniques et financières de prise en charge des déchets et les procédés de traitement mis en œuvre.

Les sanctions prévues sont de deux ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption d'un amendement déposé en séance par Jean-Jacques Cottel. Il complète l'article L. 541-46 pour prévoir une nouvelle sanction visant le « *dépôt sauvage ou rejet de déchets, notamment dangereux, issus du secteur du bâtiment et des travaux publics* ».

Pour l'auteur de l'amendement, il s'agit de renforcer les dispositions pénales s'agissant du dépôt ou du rejet de déchets dangereux, plus particulièrement ceux du bâtiment.

III. La position de votre commission

Considérant que le dépôt sauvage de déchets du bâtiment et des travaux publics est déjà sanctionné par le 4° de l'article L. 541-46 du code de l'environnement, votre commission a adopté, à l'initiative de Gérard Miquel, un amendement de réécriture complète de l'article 21 *sexies*.

Cette nouvelle rédaction prévoit deux mises à jour importantes dans le code de l'environnement :

- la suppression du régime d'autorisation spécifique aux installations de stockage de déchets inertes prévu à l'article L. 541-30-1, devenu inutile depuis la parution du décret n° 2014-1501 du 12 décembre 2014 modifiant la nomenclature des installations classées qui soumet désormais ces installations à la législation de droit commun en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement ;

- la mise en cohérence de l'article L. 541-46 prévoyant la liste des sanctions applicables, au vu de cette suppression.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 22

(articles L. 541-21-2, L. 541-33 et L. 541-39 du code de l'environnement)

Institution d'une obligation de tri des déchets de bois

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, vise à instaurer une obligation de tri des déchets de bois.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 541-21-2 du code de l'environnement oblige tout producteur ou détenteur de déchets à **mettre en place un tri à la source** des déchets de papier, de métaux, de plastique et de verre. Dans le cas où ces déchets ne seraient pas traités sur place, l'obligation consiste à mettre en place une collecte séparée. L'article s'applique pour autant que l'opération

soit réalisable d'un point de vue technique, environnemental et économique. Cette obligation vise les professionnels et non les ménages.

L'article L. 541-33 pose le **principe de non-discrimination à l'égard des produits issus du recyclage**. Dans un contrat, une stipulation qui établirait une discrimination en raison de la présence de matériaux ou d'éléments issus de déchets valorisés dans des produits par ailleurs conformes à la réglementation, est réputée non-écrite.

Enfin, l'article L. 541-39 concerne les **sociétés de financement des économies d'énergie** mentionnées par la loi du 15 juillet 1980 relative aux économies de chaleur. L'article autorise ces sociétés à recourir au crédit-bail immobilier ou mobilier, au crédit et à la location, pour financer des ouvrages ou équipements visant à la collecte, au transport, au traitement et au recyclage des déchets de toute nature.

II. Le projet de loi initial

Le 1° du présent article étend l'obligation de tri à la source pour les professionnels prévu à l'article L. 541-2-2 aux déchets de bois.

Le 2° supprime la référence au décret en Conseil d'État pour les produits susceptibles d'être discriminés. L'obligation de non-discrimination à l'égard des produits du recyclage est donc généralisée à l'ensemble de ces produits, sans distinction de catégorie et sous réserve d'atteindre un même niveau de performance compte tenu de l'usage envisagé.

Le 3° abroge l'article L. 541-39 du code de l'environnement. Le recours à des sociétés de financement des économies d'énergie pour financer des activités de traitement de déchets est de plus en plus rare. Il s'agit donc ici de supprimer des dispositions devenues obsolètes.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En commission spéciale, les députés ont adopté trois amendements identiques de Jean-Paul Chanteguet, Philippe Bies et Éric Alauzet visant à compléter le principe de non discrimination des produits issus du recyclage en l'étendant aux produits issus du réemploi et de la réutilisation, qui constituent une boucle à part entière de l'économie circulaire.

En séance, un amendement de Serge Bardy a été adopté. Il complète le contenu du décret prévu à l'article L. 541-21-2 relatif au tri à la source par les professionnels du papier, des métaux, des plastiques, du verre et désormais du bois. Ce décret devra préciser les modalités selon lesquelles les producteurs ou détenteurs de déchets de papiers de bureaux doivent s'acquitter de cette obligation. L'objectif est de répondre au problème de la collecte insuffisante des déchets de papier, qui n'atteint que 15 % pour les papiers de bureau selon l'éco-organisme de la filière, Ecofolio.

IV. La position de votre commission

Votre commission souscrit pleinement à cette obligation de tri à la source pour les déchets de bois, matériau disposant d'un fort potentiel de valorisation encore insuffisamment exploité.

De la même manière, l'extension du principe de non discrimination à tous les produits issus du recyclage, du réemploi et de la réutilisation va dans le sens d'une amélioration des débouchés pour ces produits, essentielle pour le développement de l'économie circulaire dans les territoires.

Votre commission a adopté un amendement rédactionnel à l'initiative de votre rapporteur.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 22 bis A
(article L. 122-1 du code de l'environnement)

Schéma régional biomasse

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, crée un schéma régional biomasse.

I. Le droit en vigueur

L'article 1^{er} du présent projet de loi prévoit de porter, en 2020, la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie, et à 32 % en 2030. Dans l'étude d'impact, cet objectif est décomposé en :

- 40 % pour la production d'électricité ;
- 38 % pour la consommation finale de chaleur ;
- et 15 % pour la consommation finale de carburants.

Or, la moitié de cet objectif repose sur la biomasse.

L'article L. 211-2 du code de l'énergie définit la biomasse comme *« la fraction biodégradable des produits, déchets et résidus provenant de l'agriculture, y compris les substances végétales et animales issues de la terre et de la mer, de la sylviculture et des industries connexes, ainsi que la fraction*

biodégradable des déchets industriels et ménagers » et la classe parmi les sources d'énergies renouvelables.

Les ressources en biomasse sont diverses : bois, sous-produits du bois, sous-produits de l'industrie de la deuxième transformation du bois, de l'industrie de la trituration et des industries agroalimentaires, produits et sous-produits issus de l'agriculture (paille, résidus de récolte) et des plantations à vocation énergétique (saules, miscanthus, etc), déchets organiques tels que les ordures ménagères ou les effluents agricoles, déchets de bois.

La biomasse énergie, définie comme la production d'énergie à partir de biomasse solide, de biomasse gazeuse ou de biocarburants, est la **première source d'énergie renouvelable en France (60 %)**.

Le **Plan national d'action en faveur des énergies renouvelables** précise l'effort à fournir par la filière biomasse énergie dans chaque secteur de l'énergie pour atteindre l'objectif global de 23 % de la consommation finale d'énergie assurée par les énergies renouvelables en 2020 (13,7 % réalisé en 2012, selon le rapport sur les progrès réalisés dans la promotion et l'utilisation des énergies renouvelables). Il **prévoit une stabilité de ce poids de la biomasse dans le mix énergétique renouvelable jusqu'en 2020** : la quantité d'énergie finale produite à partir de biomasse solide ou gazeuse devrait ainsi augmenter de 7 Mtep environ entre 2012 et 2020 (+66 %).

Dans le **secteur du chauffage et du refroidissement**, la filière biomasse est la **1ère filière contributrice à l'objectif 2020 (83 %)**.

Dans le **secteur de l'électricité**, la filière biomasse est la **3ème filière contributrice à l'objectif 2020 (11 %)**, derrière la filière hydraulique (46 %) et la filière éolienne (37 %), mais devant la filière photovoltaïque (4,4 %).

Dans le **secteur des transports**, la filière biomasse est la **1ère filière contributrice à l'objectif 2020 (90 %)**.

La biomasse énergie est surtout **contributrice à 85 % de la chaleur renouvelable**. Le plan national prévoyant une baisse de la part du chauffage individuel au bois à 40 % de la production d'énergie renouvelable à l'horizon 2020, le soutien à la production de chaleur renouvelable devient de plus en plus stratégique.

Dans ce cadre, **l'action du Fonds Chaleur, créé en décembre 2008**, est incontournable.

Le Fonds Chaleur renouvelable

Un des principaux instruments prévus pour le soutien au développement de ces filières est le Fonds Chaleur renouvelable, géré par l'Ademe : il s'agit d'un outil de soutien à la production de chaleur renouvelable sur les filières biomasse (dont biogaz), mais aussi à partir d'énergies solaire ou géothermique. Il a été doté de 1,112 milliard d'euros sur la période 2009-2013.

En ce qui concerne la biomasse énergie, le Fonds Chaleur permet l'allocation par l'Ademe d'aides régionales à des installations de chauffage dans les secteurs collectif et tertiaire.

Il existe également chaque année un appel à projets national Biomasse Chaleur Industrie Agriculture Tertiaire (BCIAT), qui s'adresse aux entreprises des secteurs industriel, agricole et tertiaire et concerne les installations produisant plus de 1000 tep/an à partir de biomasse. Un nouvel appel à projets BCIAT a été lancé en septembre 2013.

Les projets sont sélectionnés en tenant compte de leur efficacité énergétique, de leurs plans d'approvisionnement prévisionnels, et de leur conformité aux valeurs limites d'émissions de particules fines, définies en fonction des exigences spécifiques des zones d'implantation des installations.

Les critères en matière de « durabilité » ont par ailleurs été renforcés, avec l'exigence d'une certaine proportion de produits certifiés PEFC ou équivalent (label de gestion forestière durable) à intégrer dans l'approvisionnement en biomasse sylvicole.

En 2013, l'Ademe a effectué un bilan du Fonds Chaleur : il en ressort que celui-ci a permis le financement de près de 2 900 installations, représentant une production d'énergie de 1,3 Mtep/an – dont 1,03 Mtep/an à partir de biomasse (incluant le biogaz), soit 80 % de la production totale.

En termes d'installations et d'équipements industriels, on constate que le parc actuel de réseaux de chaleur s'est étendu de plus de 300 kilomètres par an entre 2009 et 2013 ; au total, 531 réseaux ont été soutenus par le Fonds Chaleur sur cette période.

En termes d'emplois, la première période du Fonds Chaleur (2009-2013) va permettre la création d'emplois supplémentaires pérennes à hauteur d'environ 10 000 emplois à partir de 2015. Dans le cadre d'un scénario tendanciel suivant le rythme actuel de développement des installations (budget annuel constant du Fonds Chaleur) la création d'emplois pourrait atteindre 20 000 emplois en 2020. Environ 50 % de ces emplois sont indirects : les emplois directs sont ceux concernés par la chaîne de production et d'exploitation des biocombustibles, à l'exemple des travaux forestiers ou de la fabrication et l'entretien des chaudières, alors que les emplois indirects sont les emplois sous-traités à des acteurs extérieurs à la filière, à l'exemple des achats externes ou de la fabrication de machines-outils.

Enfin, en termes d'impact sur les importations d'énergie fossile, la première période du fonds permet la substitution annuelle de plus d'un million de tep. En prenant en compte un prix du baril de pétrole de 100 dollars soit 525 euros/tep, l'économie nationale annuelle associée à la réduction des importations d'énergies fossiles correspond à environ 500 millions d'euros par an, pour une mise initiale de l'État de 1,112 milliard d'euros dans le Fonds Chaleur.

Le caractère efficient du Fonds Chaleur n'est donc plus à démontrer, et la Cour des comptes recommande d'ailleurs d'augmenter sa dotation en vue d'atteindre les objectifs fixés à 2020.

Source : Panorama énergies-climat Edition 2014, Ministère de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

À l'initiative du groupe écologiste, l'Assemblée nationale a adopté en séance publique un amendement créant le présent article.

Celui-ci complète l'article L.122-1 du code de l'environnement, relatif à l'évaluation environnementale des projets de travaux, ouvrages et aménagements publics.

Il prévoit l'élaboration, de manière conjointe par le préfet et le président du conseil régional, d'un **schéma régional biomasse** qui définit « des objectifs, dans chaque région, de développement de l'énergie biomasse ». Ces objectifs :

- doivent être cohérents avec ceux fixés au niveau européen ;
- tiennent compte de la quantité, de la nature et de l'accessibilité des ressources disponibles ainsi que du tissu industriel et économique local ;
- incluent les sous-produits et déchets, « dans une logique d'économie circulaire ».

Le schéma, qui s'appuie sur les travaux de l'Observatoire de la biomasse, dépendant de France Agrimer, veille au bon équilibre régional entre les différents usages du bois. Il constitue un volet annexé du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE).

Le premier schéma régional biomasse doit être établi dans un délai de 18 mois suivant la promulgation de la loi et est évalué et révisé dans les mêmes conditions que le SRCAE.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur reconnaît l'importance de **dynamiser la filière biomasse**, en rationalisant son développement sur l'ensemble des territoires.

Il est **favorable à ce que le nouveau schéma régional biomasse constitue un volet annexé du schéma régional climat-air-énergie** afin de ne pas multiplier les documents concrets et de faciliter leur cohérence mutuelle.

En revanche, par **souci de clarification et de bonne lisibilité de la loi**, il a proposé de **déplacer cet article au sein du chapitre relatif à la transition énergétique dans les territoires au titre VIII, après l'article 57**. En effet, les ressources de la biomasse ne comportent pas seulement les

déchets, mais aussi le bois, les plantations à vocation énergétique (saules, miscanthus, etc)... Il a également souhaité l'intégrer, dans le code de l'environnement, à la fin de la section consacrée aux schémas régionaux climat-air-énergie.

Pendant la discussion, il s'est montré ouvert aux propositions suivantes déposées par ses collègues :

- remplacer le délai de 18 mois pour mettre en place le premier schéma, par deux ans ;

- prévoir une concertation avec les professionnels des différentes filières concernées.

Ces modifications pourront être utilement examinées en séance publique.

Votre commission a émis un avis favorable à la suppression de cet article.

Article additionnel après l'article 22 bis A
(article L. 541-11-2 [nouveau] du code de l'environnement)

Prise en compte du bois dans le cadre du plan national déchets

Objet : cet article additionnel vise à prévoir la prise en compte du bois et des dérivés de bois dans le cadre du plan national déchets afin d'améliorer leur valorisation.

Le présent article résulte de l'adoption d'un amendement déposé par Joël Labbé.

Il crée un nouvel **article L. 541-11-2** dans le code de l'environnement afin de prévoir que le plan national de prévention des déchets intègre l'enjeu spécifique du matériau bois et la nécessité de coordonner la gestion des déchets des produits dérivés du bois.

A cette fin, le plan déchets devra programmer les conditions dans lesquelles les déchets de bois, en particulier ceux issus des filières de responsabilité élargie du producteur, pourront être réutilisés sous forme de matières premières.

L'article prévoit enfin une prise en compte des dispositions du plan national déchets relatives à la problématique spécifique du bois par les plans locaux de prévention et de gestion des déchets ainsi que les schémas régionaux biomasse et les filières de responsabilité élargie du producteur.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 22 bis B

(articles L. 2224-5 et L. 2224-17-1 (nouveau) et L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales)

Comptabilité analytique pour le service public de prévention et de gestion des déchets

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, prévoit la mise en place d'une comptabilité analytique pour le service public de prévention et de gestion des déchets.

I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption, en séance publique, d'un amendement de Jean-Jacques Cottel. L'objectif est de généraliser la tenue d'une comptabilité analytique par les collectivités en charge du service public de prévention et de gestion des déchets.

Le 1° du présent article soustrait les services municipaux de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères de l'application de l'article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales. Cet article prévoit, en matière d'eau, d'assainissement et de déchets, la présentation par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, respectivement au conseil municipal ou à l'assemblée délibérante, d'un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné. Ce rapport, ainsi que l'avis du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante, sont mis à disposition du public. Cette suppression est une simple coordination avec le reste de l'article 22 bis B, qui prévoit une procédure spécifique pour la gestion des déchets.

Le 2° crée un nouvel article L. 2224-17-1 dans la section 3 du chapitre IV du titre II du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales. Ce nouvel article dispose que **le service public de prévention et de gestion des déchets fait l'objet d'une comptabilité analytique.**

Le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale présentent au conseil municipal ou à l'assemblée délibérante **un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public** de prévention et de gestion des déchets, destiné notamment à l'information des usagers. Ce rapport comporte un compte rendu de la situation de la collectivité territoriale par rapport à l'atteinte des objectifs de prévention et de gestion des déchets fixés au niveau national, ainsi que les recettes et dépenses, par flux de déchets et par étape technique, du service public de gestion des déchets.

Il est présenté au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné et mis à la disposition du public.

Un décret déterminera les indicateurs techniques et financiers devant figurer dans le rapport et les autres conditions d'application du présent article.

Enfin, **le 3° complète l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales** pour prévoir que dans les collectivités ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers, sont retracées dans l'état spécial correspondant annexé aux documents budgétaires *« les dotations et participations reçues pour le financement du service, liées notamment aux ventes d'énergie, de matériaux, aux soutiens reçus des éco-organismes ou aux aides publiques »*.

II. La position de votre commission

Votre commission souscrit à l'objectif de généralisation de la comptabilité analytique en matière de service public de prévention et de gestion des déchets. Cette comptabilité permettra un meilleur pilotage du service public, en améliorant la connaissance des coûts, de leur structure et de l'évolution des performances.

Cet article met d'ailleurs en œuvre ce qui avait été décidé par les parties prenantes lors de la conférence environnementale de septembre 2013.

Votre commission a adopté trois amendements rédactionnels à l'initiative de votre rapporteur.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 22 bis
(article L. 213-1 du code de la consommation)

Inscription de l'obsolescence programmée dans le délit de tromperie

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, vise à inscrire l'obsolescence programmée au sein du délit de tromperie dans le code de la consommation.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 213-1 du code de la consommation sanctionne **le délit de tromperie**, qui consiste à tromper ou tenter de tromper le contractant, par quelque moyen ou procédé, y compris par l'intermédiaire d'un tiers, sur :

- la nature, l'espèce, l'origine, les qualités substantielles, la composition ou la teneur en principes utiles de toutes marchandises ;
- la quantité des choses livrées ou leur identité par la livraison d'une marchandise autre que la chose ayant fait l'objet du contrat ;
- l'aptitude à l'emploi, les risques inhérents à l'utilisation du produit, les contrôles effectués, les modes d'emploi ou les précautions à prendre.

La tromperie est punie de **deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 300 000 euros**. Ce montant peut être porté, de manière proportionnée aux avantages tirés du manquement, à 10 % du chiffre d'affaires moyen annuel, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits. Cette possibilité d'augmenter l'amende a été introduite par l'article 131 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption, en commission spéciale, d'un amendement d'Eric Alauzet.

Il **complète l'article L. 213-1** du code de la consommation pour prévoir un autre cas de tromperie : **la réduction intentionnelle de la durée de vie du produit lors de sa conception**.

III. La position de votre commission

Votre commission se félicite de l'introduction dans le présent projet de loi de dispositions visant à lutter contre l'obsolescence programmée et à prévoir des sanctions adaptées.

Elle a toutefois estimé qu'il convenait de ne pas insérer l'obsolescence programmée dans l'article relatif à la tromperie, et de prévoir plutôt une section au sein du code de la consommation dédiée à ce délit et le sanctionnant de manière spécifique.

Par coordination avec la définition de l'obsolescence programmée prévue à l'article suivant 22 *ter* A, votre commission a donc adopté un amendement de suppression du présent article, à l'initiative de votre rapporteur.

Votre commission a émis un avis favorable à la suppression de cet article.

Article 22 ter A

(article L. 213-4-1 [*nouveau*] du code de la consommation)

Définition de l'obsolescence programmée

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, inscrit l'obsolescence programmée dans le code de la consommation.

I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption, en séance publique, d'un amendement déposé par Jean-Jacques Cottel.

Il crée, après la section 2 du chapitre III du titre I^{er} du livre II du code de la consommation, une section 2 *bis* relative à la **définition de l'obsolescence programmée**, composée d'un nouvel article L. 213-4-1.

Ce nouvel article définit l'obsolescence programmée comme « *l'ensemble des techniques par lesquelles un metteur sur le marché vise, notamment par la conception du produit, à raccourcir délibérément la durée de vie ou d'utilisation potentielle de ce produit afin d'en augmenter le taux de remplacement* ». L'article précise que ces techniques peuvent inclure « *l'introduction volontaire d'une défectuosité, d'une fragilité, d'un arrêt programmé* ».

ou prématuré, d'une limitation technique, d'une impossibilité de réparer ou d'une non compatibilité ».

Selon son auteur, cet amendement doit permettre de favoriser l'allongement de la durée de vie des produits, et de cette manière de réduire la quantité de déchets produits et le nombre de ressources et de matières premières prélevées.

III. La position de votre commission

Votre commission se félicite de l'introduction dans le présent projet de loi d'une définition de l'obsolescence programmée.

Elle a toutefois estimé qu'il convenait de **sécuriser la définition proposée par l'Assemblée nationale**, qui a soulevé de nombreuses inquiétudes des différentes filières professionnelles rencontrées par votre rapporteur durant ses nombreuses auditions.

À cette fin, votre commission a adopté un amendement, à l'initiative de votre rapporteur, réécrivant la définition de l'obsolescence programmée en reprenant celle, largement partagée par l'ensemble des acteurs, proposée par l'Ademe dans une étude de 2012 sur la durée de vie des équipements électriques et électroniques.

L'obsolescence programmée se définit désormais comme « *tout stratagème par lequel un bien voit sa durée de vie sciemment réduite dès sa conception, limitant ainsi sa durée d'usage pour des raisons de modèle économique* ». La notion de stratagème, avec volonté délibérée de réduire la durée de vie du produit devient le caractère central de la définition.

L'amendement prévoit également **une sanction pour garantir la portée de cette nouvelle notion**, alignée sur celle existant à l'article L. 213-1 du code de la consommation pour le délit de tromperie : deux ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende.

Par ailleurs, votre commission a adopté un amendement rédactionnel à l'initiative de votre rapporteur.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 22 ter
(article L. 222-1 du code de l'environnement)

Recensement de l'ensemble des réseaux de chaleur

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, prévoit que les projets de schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie s'appuient sur un recensement des réseaux de chaleur.

I. Le droit existant

L'article L. 222-1 du code de l'environnement prévoit **l'élaboration des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie** par le président du conseil régional et le préfet de région.

Le projet de schéma s'appuie sur un inventaire des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre, sur un bilan énergétique, sur une évaluation du potentiel énergétique, renouvelable et de récupération, sur une évaluation des améliorations possibles en matière d'efficacité énergétique ainsi que sur une évaluation de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé publique et l'environnement.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

À l'initiative du groupe écologiste, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a inséré le présent article visant à **prévoir que les SRCAE prennent en compte les réseaux de chaleur, afin d'évaluer systématiquement le potentiel en énergie fatale des régions.**

III. La position de votre commission

Dans la mesure où il n'existe pas à ce jour de recensement national complet et librement accessible de l'ensemble des réseaux de chaleur français, votre rapporteur est favorable à cet ajout.

En revanche, il a proposé à votre commission de **supprimer cet article et de le déplacer après l'article 57, au sein du chapitre III du titre VIII relatif à la transition énergétique dans les territoires, où il trouve mieux sa place.**

Votre commission a émis un avis favorable à la suppression de cet article.

Article 22 quater
(article L. 229-26 du code de l'environnement)

Valorisation du potentiel en énergie de récupération dans les plans climat-énergie territoriaux

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, vise à intégrer l'objectif de valorisation du potentiel en énergie de récupération dans les programmes d'actions des plans climat-énergie territoriaux.

I. Le droit en vigueur

L'article 75 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a **imposé aux collectivités et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants l'élaboration d'un plan climat-énergie territorial (PCET).**

Ces dispositions sont codifiées à l'article L. 229-26 du code de l'environnement.

Un plan climat-énergie territorial est un programme d'actions qui définit à partir d'un bilan d'émissions de gaz à effet de serre les mesures permettant à une collectivité, dans le cadre de ses compétences et par son rôle d'animateur de l'ensemble des acteurs de son territoire, de lutter contre le changement climatique et de s'adapter à ses effets.

Il doit comprendre :

- un **volet « atténuation »** regroupant l'ensemble des mesures permettant de maîtriser la demande énergétique, de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de développer les énergies renouvelables ;
- un **volet « adaptation »** regroupant les mesures permettant, par une planification anticipée, de réduire les impacts négatifs du changement climatique et d'optimiser les impacts positifs ;
- un **dispositif de suivi et d'évaluation** des objectifs qu'il fixe, quelle que soit l'ambition du PCET ;
- un **volet spécifique sur la sensibilisation** et la mobilisation des acteurs locaux.

Lorsqu'une collectivité territoriale ou un EPCI s'engage dans une démarche d'Agenda 21, le PCET en constitue le volet climat.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

À l'initiative du groupe écologiste, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a inséré le présent article visant à élargir le spectre du programme d'actions défini par le PCET, en y incluant la valorisation du potentiel en énergie de récupération.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur est favorable à une **meilleure prise en compte, pour une meilleure valorisation, des gisements d'énergie fatale**. La mise en cohérence de ce nouvel objectif du SRCAE à l'échelon territorial va dans le bon sens. En effet, ces gisements sont importants à l'échelle des territoires.

Votre rapporteur a toutefois proposé de **repositionner cette mesure au sein de l'article 56 du présent projet de loi** qui modifie déjà l'article L. 229-26 du code de l'environnement.

Votre commission a émis un avis favorable à la suppression de cet article.

Article 22 quinquies

(articles L. 541-13 et L. 541-14 du code de l'environnement)

Optimisation des équipements existants en matière de gestion des déchets

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, complète les dispositions du code de l'environnement relatives à la planification en matière de gestion des déchets afin d'encourager la mutualisation et l'optimisation des équipements existants dans les territoires.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 541-13 du code de l'environnement

La loi du 15 juillet 1975 sur l'élimination des déchets a prévu pour la première fois une planification en matière d'élimination des déchets industriels spéciaux. La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a marqué le début d'un mouvement de décentralisation dans la politique des déchets, avec un

transfert de la planification de l'élimination des déchets industriels de l'État à la région.

Aux termes de l'article L. 541-13 du code de l'environnement, chaque région doit être couverte par un **plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux**. Ce plan comprend un inventaire prospectif des quantités de déchets à traiter selon leur origine, leur nature et leur composition, un recensement des installations existantes de traitement de ces déchets, la mention des installations qu'il apparaît nécessaire de créer, les priorités à retenir pour atteindre ces objectifs et enfin les mesures permettant d'assurer la gestion des déchets dans des situations exceptionnelles, notamment celles susceptibles de perturber la collecte et le traitement des déchets.

Le plan régional ou interrégional tient compte pour cela des besoins et des capacités des zones voisines à son périmètre d'application.

L'article L. 541-14 du code de l'environnement :

L'idée d'une planification de la gestion des déchets ménagers et assimilés remonte également à la loi de 1975. La loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement a désigné le préfet de département comme autorité compétente en matière de **plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés**. La décentralisation opérée par la loi de 1995 a transféré ces plans de l'État au département. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a formellement transféré la compétence aux conseils généraux.

Aux termes de l'article L. 541-14 du code de l'environnement, chaque département est couvert par un **plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux**. L'Ile-de-France est en revanche couverte par un plan régional.

Le plan dresse l'inventaire des types, des quantités et des origines des déchets non dangereux, produits et traités, et des installations existantes. Il recense les délibérations des collectivités responsables du traitement des déchets entérinant les choix d'équipements à modifier ou à créer, la nature des traitements retenus et leurs localisations. Enfin, le plan énonce les priorités à retenir compte tenu notamment des évolutions démographiques et économiques prévisibles. Cela comprend les objectifs de prévention des déchets, les objectifs en matière de tri à la source, de collecte sélective et de valorisation matière.

Ce plan peut tenir compte, en concertation avec les départements limitrophes, des besoins et des capacités des zones voisines à son périmètre d'application.

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République et le plan régional de prévention et de gestion des déchets

Trois schémas locaux coexistent actuellement en matière de prévention et de gestion des déchets :

- le plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux (article L. 541-13 du code de l'environnement) ;
- le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion de déchets non dangereux (article L. 541-14) ;
- le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets issus du bâtiment (article L. 541-14-1).

Dans une optique de simplification et de mise en cohérence des différentes mesures de planification en matière de prévention et de gestion des déchets, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, en cours de discussion devant le Parlement, propose de créer un plan unique élaboré au niveau régional.

Aux termes de l'article 5 de ce projet de loi, l'article L. 541-13 du code de l'environnement, auparavant relatif au plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux, prévoit désormais le contenu du nouveau **plan régional de prévention et de gestion des déchets**. Ce plan comprend un état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets, des projections à six et douze ans des quantités de déchets à traiter, des objectifs de prévention, recyclage et valorisation des déchets, qui constituent la déclinaison adaptée au territoire des objectifs fixés au niveau national, enfin, une planification à six et douze ans, notamment des installations à créer, supprimer, et faire évoluer pour atteindre les objectifs fixés.

Le nouvel article L. 541-14 prévoit pour sa part les modalités d'élaboration et d'adoption de ce nouveau plan régional.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption d'un amendement déposé en commission spéciale par Eric Alauzet, avec avis favorable de la rapporteure Sabine Buis.

Il modifie la rédaction des articles L. 541-13 et L. 541-14 du code de l'environnement afin de préciser que les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets dangereux et les plans départementaux de prévention et de gestion des déchets non dangereux doivent rechercher une optimisation des équipements existants au plan interrégional ou interdépartemental, notamment lors des phases de baisse de la quantité de déchets à traiter ou lors de la fin de vie d'un équipement.

En séance, un amendement de M. Cotel a été adopté à cet article, avec avis défavorable de la rapporteure et avis favorable de la ministre, pour ajouter l'objectif de mutualisation des installations existantes afin de réaliser des économies d'échelle.

III. La position de votre commission

Votre commission partage la préoccupation exprimée par les députés d'améliorer la mutualisation et d'optimiser l'utilisation des installations existantes en matière de gestion des déchets. Elle a toutefois estimé que **cette préoccupation était satisfaite par le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, en cours de navette.**

Par souci de cohérence législative, votre commission a donc adopté, à l'initiative de votre rapporteur, un amendement de suppression de cet article, satisfait sur le fond par le projet de loi NOTRe.

L'article 5 de ce projet de loi prévoit en effet un **plan régional unique** en matière de prévention et de gestion des déchets. L'élaboration de ce document unique doit permettre des gains en termes de mutualisation, et une meilleure prise en compte à l'échelon le plus pertinent des évolutions démographiques, techniques et des objectifs de valorisation.

Votre commission a émis un avis favorable à la suppression de cet article.

Article 22 sexies
(article L. 581-43 du code de l'environnement)

Réduction du délai de mise en conformité des publicités, enseignes et préenseignes

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, vise à avancer la date limite de mise en conformité des obligations relatives aux enseignes lumineuses.

I. Le droit en vigueur

Il n'existait, avant le Grenelle de l'environnement, aucun cadre légal permettant d'encadrer les installations d'éclairage et les émissions excessives de lumière artificielle.

Prenant acte des **impacts de la pollution lumineuse sur l'environnement**, les articles 36 à 50 de la **loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2)** ont réformé profondément le **régime de la publicité, des enseignes et des préenseignes**. L'objectif de la réforme de l'affichage publicitaire était triple :

- une **amélioration du cadre de vie**, et notamment des entrées de ville en limitant et en encadrant l'affichage publicitaire (réduction de la pollution visuelle, mise en valeur des paysages et du patrimoine, extinction lumineuse et économies d'énergie) ;

- une **nouvelle répartition des compétences** entre les collectivités territoriales et l'État (déploiement des règlements locaux de publicité) ;

- une **diversification et un développement de nouveaux supports de publicité** (avec par exemple le nouveau régime d'autorisation pour les bâches).

Définitions

Publicité (article L. 581-3 du code de l'environnement) : toute inscription, forme ou image destinée à informer le public ou à attirer son attention ; les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images étant assimilés à des publicités.

Enseigne (article L. 581-3 du code de l'environnement) : inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce.

Préenseigne (article L. 581-3 du code de l'environnement) : inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée.

Le **décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012 relatif à la publicité extérieure, aux enseignes et aux préenseignes** a précisé ce nouveau cadre ; il est **entré en vigueur le 1^{er} juillet 2012**.

Le régime mis en place par le Grenelle comprend un certain nombre de dispositions :

- l'interdiction de la publicité sur les immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire, sur les monuments naturels et dans les sites classés, dans les cœurs des parcs nationaux et les réserves naturelles, sur les arbres (article L. 581-4 du code de l'environnement) ;

- l'interdiction de la publicité en dehors des lieux qualifiés d'agglomération par les règlements relatifs à la circulation routière, mais également dans certains lieux limitativement énumérés à l'intérieur d'une agglomération (article L. 581-7 et L. 581-8 du code de l'environnement) ;

- l'aménagement des règles applicables aux règlements locaux de publicité : ils ne pourront dorénavant qu'être plus restrictifs que la règle nationale. Ils seront élaborés, révisés et modifiés selon les règles applicables aux plans locaux d'urbanisme (article L. 581-14 et L. 581-18).

Dans ce cadre, l'article L. 581-43 du code de l'environnement prévoit que :

- les publicités, enseignes et préenseignes qui ont été mises en place avant l'entrée en vigueur des actes pris pour l'application des articles L. 581-4, L. 581-7, L. 581-8, L. 581-14 et L. 581-18 et qui ne sont pas conformes à leurs prescriptions peuvent, sous réserve de ne pas contrevenir à la réglementation antérieure, être maintenues pendant un délai maximal de six ans à compter de l'entrée en vigueur des actes précités ;

- les publicités, enseignes et préenseignes soumises à autorisation qui ne sont pas conformes à un certain nombre de textes réglementaires entrés en vigueur après leur installation **peuvent être maintenues**, sous réserve de ne pas contrevenir à la réglementation antérieure, **pendant un délai de six ans à compter de l'entrée en vigueur de ces règlements ;**

- les publicités, enseignes et préenseignes mises en place avant l'entrée en vigueur du Grenelle et des décrets en Conseil d'Etat pris pour son application peuvent, sous réserve de ne pas contrevenir aux dispositions antérieurement applicables, être maintenues pendant un délai maximal de six ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi et des décrets en Conseil d'Etat.

Le délai initialement prévu par le Grenelle de l'environnement était de deux ans.

Mais la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, dite loi « Warsmann », **a porté de deux à six ans** ce délai dont bénéficient les publicités, enseignes et préenseignes pour se mettre en conformité notamment avec les règlements locaux de publicité.

Le décret n° 2013-606 du 9 juillet 2013 portant diverses modifications des dispositions du code de l'environnement relatives à la publicité, aux enseignes et préenseignes **a ramené à nouveau ce délai à deux ans, pour les publicités et les préenseignes, mais pas pour les enseignes.**

Les précisions apportées par le décret du 30 janvier 2012

Il réduit les formats des **dispositifs publicitaires muraux**, en fonction de la taille des agglomérations, jusqu'à 4 m² dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants.

Il institue une **règle de densité** pour les dispositifs classiques scellés au sol et muraux le long des voies ouvertes à la circulation publique, par une limitation à un dispositif publicitaire par linéaire de 80 mètres sur le domaine privé et un autre sur le domaine public.

Il précise les **règles particulières et dérogatoires** applicables dans les **aéroports** et les **gares**, afin de tenir compte de leur spécificité en termes de tailles et de fonctionnement, en particulier pour les plus grands aéroports (articles R. 581-26 et suivants du code de l'environnement).

Il institue une obligation d'extinction des dispositifs lumineux : les **publicités lumineuses** devront être éteintes la **nuît**, entre 1 et 6 heures du matin, **sauf pour les aéroports et les unités urbaines de plus de 800 000 habitants**, pour lesquelles les maires édicteront les règles applicables. Les enseignes lumineuses suivront les mêmes règles.

Aujourd'hui, les délais de mise en conformité concernant les dispositifs déjà installés et qui, du fait de nouvelles prescriptions (qu'elles soient issues de la réglementation nationale ou d'un règlement local de publicité RLP), ne sont plus conformes diffèrent donc entre les publicités et préenseignes, d'une part, les enseignes, d'autre part.

1. Cas de la mise en conformité avec les dispositions de la nouvelle réglementation nationale

- À compter du 14 juillet 2015 : toutes les publicités et préenseignes doivent être conformes aux dispositions de la nouvelle réglementation nationale.

- **À compter du 1^{er} juillet 2018 : toutes les enseignes** doivent être conformes aux dispositions de la nouvelle réglementation nationale.

2. Mise en conformité avec les dispositions d'un règlement local de publicité

La date à laquelle les dispositifs déjà installés doivent être conformes aux dispositions d'un règlement local de publicité (RLP) dépend de la date d'entrée en vigueur de ce RLP.

Il convient de distinguer les RLP entrés en vigueur avant le 11 juillet 2013 (date de publication du décret du 9 juillet 2013 portant diverses modifications des dispositions du code de l'environnement relatives à la publicité, aux enseignes et préenseignes) des RLP entrés en vigueur après cette date.

Dans le cas des **RLP entrés en vigueur avant le 11 juillet 2013** : toutes les publicités et préenseignes doivent être conformes aux dispositions du règlement local de publicité à compter du **14 juillet 2015**. Concernant les enseignes, elles doivent être conformes aux dispositions du RLP les concernant **au plus tard six ans à compter de la date d'entrée en vigueur du RLP**.

Dans les cas des **RLP entrés en vigueur après le 11 juillet 2013** : toutes les publicités et préenseignes doivent être conformes aux dispositions du RLP **au plus tard deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur du RLP**. Quant aux enseignes, elles doivent être conformes aux dispositions du RLP **au plus tard six ans à compter de la date d'entrée en vigueur du RLP**.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a inséré, à l'initiative de Joël Giraud, le présent article visant à modifier l'article L. 581-43 du code de l'environnement pour **ramener le délai de mise en conformité aux obligations en matière d'enseignes, préenseignes et publicités à deux ans dans tous les cas de figure**.

III. La position de votre commission

Les dispositions concernées sont relatives aux enseignes lumineuses ainsi qu'aux enseignes non lumineuses : le décret du 31 janvier 2012, applicable depuis le 1^{er} juillet 2012, a apporté des restrictions de surface à l'ensemble des enseignes, que ce soit en façade ou en toiture, mais aussi des limitations en termes de luminosité aux enseignes lumineuses.

C'était là **l'esprit du Grenelle de l'environnement, qui visait à améliorer le cadre de vie et lutter contre les nuisances visuelles, notamment aux entrées de villes**.

Votre rapporteur, qui était déjà à l'époque rapporteur de la loi Grenelle, est favorable à l'esprit de cette disposition, qui a été longuement débattue au Sénat.

Au cours de ses auditions, il lui est néanmoins apparu **que le raccourcissement de ce délai, de six ans à deux ans, impactait la mise en conformité d'un grand nombre d'enseignes, qui aujourd'hui bénéficient encore du délai de six ans de mise en conformité prévu par la loi Warsmann**. Ce raccourcissement à deux ans serait notamment très lourd en matière d'enseignes lumineuses (dispositifs d'extinction à installer) et pourrait entraîner un dépassement des capacités du secteur de production, d'installation et de recyclage de ces enseignes et donc potentiellement une importation de nouvelles enseignes conformes à la réglementation du

Grenelle. Le chiffre de 3 millions d'enseignes lui a été avancé par les professionnels du secteur concerné.

Si l'esprit initial du Grenelle de l'environnement était bien d'imposer ces nouvelles obligations dans un délai de deux ans, votre rapporteur estime qu'il est essentiel d'examiner les limites à la faisabilité d'une telle mise en conformité.

En outre, le retour au délai de deux ans prévu par le présent article conduit à une date limite de mise en conformité des enseignes au 1^{er} juillet 2014, c'est-à-dire il y a plus de six mois.

Votre rapporteur estime qu'il s'agit là d'une rétroactivité préjudiciable et déraisonnable qui conduirait à considérer que les enseignes non conformes sont passibles de sanctions depuis six mois.

Il a ainsi proposé de **conserver le délai de six ans prévu par la loi Warsmann pour les enseignes, ce qui permettra d'assurer une stabilité juridique pour la filière et de conserver la date limite du 1^{er} juillet 2018 qui, elle, devra être tenue.**

Votre commission a émis un avis favorable à la suppression de cet article.

Article 22 septies A

(article L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales)

Incitation financière à la maîtrise de l'éclairage public par les communes

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, vise à favoriser les communes maîtrisant leur éclairage public la nuit dans le cadre de la répartition de la dotation de solidarité rurale.

I. Le droit en vigueur

La **dotation globale de fonctionnement des communes** comprend : la dotation forfaitaire des communes, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, la dotation de solidarité rurale et la dotation nationale de péréquation.

La **dotation de solidarité rurale (DSR) est attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants et à certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants** pour tenir compte, d'une part, des charges qu'ils

supportent pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural, d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales.

La loi de finances pour 2011 a modifié l'article L. 2334-20 du code général des collectivités territoriales et a créé une **troisième fraction dite « cible » de la dotation de solidarité rurale, destinée aux 10 000 communes les plus défavorisées parmi celles éligibles à au moins l'une des deux premières fractions de la DSR.**

Cette dotation comporte donc une fraction dite « bourgs-centres », une fraction « péréquation » et, depuis 2011, une fraction « cible » :

- la première fraction est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants, chefs-lieux de canton ou regroupant au moins 15 % de la population du canton, ainsi qu'à certains chefs-lieux d'arrondissement de 10 000 à 20 000 habitants ;
- la deuxième fraction est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants disposant d'un potentiel financier par habitant inférieur au double du potentiel financier par habitant moyen de leur strate démographique ;
- la troisième fraction, depuis 2011, est destinée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants les plus défavorisées parmi celles éligibles à l'une des deux premières fractions. Elle est destinée à concentrer l'accroissement de la dotation sur les 10 000 communes rurales les plus fragiles.

Pour la deuxième fraction, l'**article L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales** précise qu'elle est répartie :

- pour 30 % de son montant, en fonction de la population pondérée par l'écart entre le potentiel financier par habitant de la commune et le potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique ainsi que par l'effort fiscal plafonné à 1,2 ;

- pour 30 % de son montant, proportionnellement à la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal ; pour les communes situées en zone de montagne ou pour les communes insulaires, la longueur de la voirie est doublée. Pour l'application du présent article, une commune insulaire s'entend d'une commune de métropole située sur une île qui, n'étant pas reliée au continent par une infrastructure routière, comprend une seule commune ou un seul établissement public de coopération intercommunale ;

- pour 30 % de son montant, proportionnellement au nombre d'enfants de trois à seize ans domiciliés dans la commune, établi lors du dernier recensement ;

- pour 10 % de son montant au maximum, en fonction de l'écart entre le potentiel financier par hectare de la commune et le potentiel financier moyen par hectare des communes de moins de 10 000 habitants.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté en séance, contre l'avis du Gouvernement, un amendement de Joël Giraud visant à inciter les communes à la sobriété énergétique en favorisant celles qui limitent l'éclairage public inutile pendant la nuit.

La répartition de la seconde fraction de la DSR, c'est-à-dire la fraction « péréquation », est modifiée à enveloppe constante, afin de prévoir que :

- 15 % (au lieu de 30 % actuellement) sont répartis proportionnellement à la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal ;

- et 15 % sont répartis « *proportionnellement au nombre de points lumineux non éclairés pendant au moins cinq heures par nuit dans le domaine public* ».

III. La position de votre commission

Cet article, ainsi que l'article suivant, visent à inciter les collectivités territoriales à entrer dans la logique d'une démarche vertueuse en matière d'éclairage public.

Votre rapporteur souligne cependant qu'une telle incitation ne doit pas se faire au détriment de la sécurité publique, ni de la solidarité rurale, en pénalisant des petites communes pour lesquelles un tel dispositif serait contreproductif.

Au-delà de sa complexité, la mesure proposée ne répondrait pas nécessairement au problème de l'investissement des collectivités pour leur éclairage public.

En outre, cette modulation grevant la dotation de solidarité rurale, pourrait certes représenter un apport de l'ordre de quelques milliers d'euros pour certaines communes, mais pénaliserait nécessairement d'autres communes (puisque l'enveloppe serait constante) et ne permettrait même pas aux communes vertueuses de mettre en œuvre les investissements nécessaires à l'adaptation de leur éclairage urbain.

C'est plutôt via des aides de l'Ademe, ou des prêts bonifiés, ou encore du Fonds pour la transition énergétique que des solutions doivent être trouvées.

Votre rapporteur a donc proposé la suppression de cet article, comme l'ont fait des amendements identiques de Mme Lamure et M. Jarlier.

Votre commission a émis un avis favorable à la suppression de cet article.

Article 22 septies

(article L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales)

Incitation financière à la maîtrise de l'éclairage public par les communes

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, vise à favoriser les communes maîtrisant leur éclairage public dans le cadre de la répartition de la dotation de solidarité rurale.

I. Le droit en vigueur

La **dotation globale de fonctionnement des communes** comprend : la dotation forfaitaire des communes, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, la dotation de solidarité rurale et la dotation nationale de péréquation.

La **dotation de solidarité rurale (DSR) est attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants et à certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants** pour tenir compte, d'une part, des charges qu'ils supportent pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural, d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales.

La loi de finances pour 2011 a modifié l'article L. 2334-20 du code général des collectivités territoriales et a créé une **troisième fraction dite « cible » de la dotation de solidarité rurale, destinée aux 10 000 communes les plus défavorisées parmi celles éligibles à au moins l'une des deux premières fractions de la DSR.**

Cette dotation comporte donc une fraction dite « bourgs-centres », une fraction « péréquation » et, depuis 2011, une fraction « cible » :

- la première fraction est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants, chefs-lieux de canton ou regroupant au moins 15 % de la population du canton, ainsi qu'à certains chefs-lieux d'arrondissement de 10 000 à 20 000 habitants ;
- la deuxième fraction est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants disposant d'un potentiel financier par habitant inférieur au double du potentiel financier par habitant moyen de leur strate démographique ;
- la troisième fraction, depuis 2011, est destinée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants les plus défavorisées parmi celles éligibles à l'une des deux premières fractions. Elle est destinée à concentrer l'accroissement de la dotation sur les 10 000 communes rurales les plus fragiles.

Pour la deuxième fraction, **l'article L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales** précise qu'elle est répartie :

- pour 30 % de son montant, en fonction de la population pondérée par l'écart entre le potentiel financier par habitant de la commune et le potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique ainsi que par l'effort fiscal plafonné à 1,2 ;

- pour 30 % de son montant, proportionnellement à la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal ; pour les communes situées en zone de montagne ou pour les communes insulaires, la longueur de la voirie est doublée. Pour l'application du présent article, une commune insulaire s'entend d'une commune de métropole située sur une île qui, n'étant pas reliée au continent par une infrastructure routière, comprend une seule commune ou un seul établissement public de coopération intercommunale ;

- pour 30 % de son montant, proportionnellement au nombre d'enfants de trois à seize ans domiciliés dans la commune, établi lors du dernier recensement ;

- pour 10 % de son montant au maximum, en fonction de l'écart entre le potentiel financier par hectare de la commune et le potentiel financier moyen par hectare des communes de moins de 10 000 habitants.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté en commission spéciale un amendement de Joël Giraud visant à **inciter les communes à la sobriété énergétique en favorisant celles qui limitent l'éclairage public inutile.**

Ainsi, parmi les communes éligibles à la seconde fraction de la dotation de solidarité rurale, c'est-à-dire à la fraction « péréquation », un **« bonus » de dotation serait attribué à celles qui réduisent d'au moins 50 % le volume de leur éclairage public.**

Pour mettre en œuvre cette incitation, l'article L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales est modifié. Ce dernier prévoit que **30 % de la deuxième fraction de la dotation de solidarité rurale est répartie proportionnellement à la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal.** L'amendement prévoit que pour les communes qui réduisent d'au moins 50 % leur éclairage public, **la longueur de cette voirie est doublée pour le calcul de l'attribution de cette fraction de DSR.**

Les communes sobres en éclairage sont donc favorisées par rapport aux autres dans l'attribution de cette dotation.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur a proposé la suppression de cet article, pour les mêmes raisons que celles exposées à l'article 22 *septies* A. La présence simultanée de ces deux articles dans le présent texte n'est d'ailleurs pas pertinente.

Votre commission a émis un avis favorable à la suppression de cet article.

Article 22 octies

Rapport au Parlement sur le réemploi, le recyclage ou la valorisation des déchets enfouis dans les installations de stockage de déchets

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, prévoit la remise, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi, d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur le réemploi, le recyclage et la valorisation des déchets enfouis dans les installations de stockage des déchets.

I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption de quatre amendements identiques en commission spéciale, dont un déposé par la rapporteure Sabine Buis.

Il s'agit de prévoir la remise par le Gouvernement d'un rapport, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, à la suite d'une large concertation de toutes les parties prenantes, sur la possibilité d'assurer **le réemploi, le recyclage ou la valorisation des déchets enfouis dans les installations de stockage de déchets** et sur les conditions de réalisation éventuelle d'expérimentations.

L'article prévoit que ce rapport intègre une réflexion sur le principe de **réversibilité du stockage de déchets**. Tout en gardant à l'esprit la hiérarchie très claire du traitement des déchets, qui donne la priorité à la prévention, le rapport doit permettre de faire le point sur les techniques disponibles et sur les risques sanitaires et écologiques de l'application du principe de réversibilité du stockage, à un coût économique raisonnable, ainsi que sur l'intérêt du principe de réversibilité pour la promotion de l'économie circulaire.

II. La position de votre commission

Le principe de réversibilité du stockage des déchets n'existe pas à l'heure actuelle en droit français. Ainsi que le notait la rapporteure à l'Assemblée nationale, l'article L. 541-15 du code de l'environnement se borne à prévoir l'obligation pour l'exploitant d'une installation de stockage des déchets de faire état des techniques disponibles pour une reprise éventuelle des déchets, comme solution de dernier recours.

Ce rapport doit donc permettre de faire le point sur la question, tant d'un point de vue de faisabilité technique que d'opportunité économique et environnementale.

Votre commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, un amendement de clarification rédactionnelle.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 22 nonies

Rapport au Parlement sur les produits ne faisant pas l'objet d'un dispositif de responsabilité élargie du producteur

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, prévoit la remise d'un rapport sur les produits ne faisant pas l'objet d'un dispositif de responsabilité élargie du producteur.

I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption, en commission spéciale, d'un amendement déposé par la rapporteure Sabine Buis.

Il invite le Gouvernement à remettre au Parlement, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, un rapport identifiant les produits ne faisant pas l'objet d'un dispositif de responsabilité élargie du producteur, pour lesquels il y a un potentiel de réemploi insuffisamment développé, et qui pourraient de ce fait alimenter les activités de l'économie sociale et solidaire. Le rapport doit également présenter les freins et les leviers susceptibles de développer ce potentiel de réemploi, en lien avec les acteurs de l'économie sociale et solidaire.

II. La position de votre commission

Votre commission souscrit pleinement aux objectifs visés par ce rapport. À l'heure où des objectifs ambitieux en matière de recyclage vont être fixés par le droit européen et par le présent projet de loi, il est intéressant qu'un rapport fasse le point sur les marges de manœuvre existant encore en matière de filières de responsabilité élargie.

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

Article 22 decies

(article L. 541-15-2 [*nouveau*] du code de l'environnement)

Lutte contre le gaspillage alimentaire

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, prévoit la mise en place par l'État et les collectivités territoriales d'une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire.

I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte d'un amendement adopté en séance publique à l'initiative du Gouvernement.

Il insère, après l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement, un nouvel article L. 514-15-2 prévoyant que « *l'État et ses établissements publics ainsi que les collectivités territoriales mettent en place, avant le 1^{er} septembre 2016, une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire au sein des services de restauration collective dont ils assurent la gestion* ».

L'objectif avancé par la ministre est d'améliorer utilement la lutte contre le gaspillage alimentaire, en s'appuyant sur les démarches déjà engagées par de nombreuses collectivités sur le territoire, pour les services de restauration collective dont elles assurent la gestion.

II. La position de votre commission

Votre commission se félicite de cette démarche pour lutter contre le gaspillage alimentaire. Dans le contexte de discussion d'un projet de directive déchets, avec des objectifs ambitieux en termes de lutte contre le

gaspillage alimentaire, il est souhaitable que la France s'inscrive dans une démarche exemplaire en commençant par l'action des personnes publiques.

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

TITRE V

FAVORISER LES ÉNERGIES RENOUVELABLES POUR DIVERSIFIER NOS ÉNERGIES ET VALORISER LES RESSOURCES DE NOS TERRITOIRES

CHAPITRE I^{ER} A

Dispositions communes

Article 23

(articles L. 314-1, L. 314-4, L. 314-18 à L. 314-23 [nouveaux], L. 121-7, L. 314-6-1 [nouveau], L. 314-7, L. 314-7-1 [nouveau], L. 314-3 et L. 314-14 du code de l'énergie)

Le complément de rémunération, nouveau dispositif de soutien aux énergies renouvelables

Objectif : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, crée un nouveau dispositif de soutien aux énergies renouvelables fondé sur la possibilité de vendre directement sur le marché l'électricité produite tout en bénéficiant du versement d'une prime, appelée « complément de rémunération ».

I. Le droit en vigueur

Avec les directives 96/9/2 du 19 décembre 1996 et 2003/54 du 26 juin 2003 relatives au marché intérieur de l'électricité, l'Union européenne a mis en place un **grand marché de l'électricité**. En France, ces deux directives ont été transposées par la **loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité et la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières**, prévoyant l'ouverture à la concurrence au 1^{er} juillet 2007.

La France a choisi **un système d'accès réglementé aux réseaux**, c'est-à-dire avec des tarifs d'utilisation des réseaux fixés sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie, la CRE.

Comme les autres segments de la chaîne électrique, **le secteur de la production électrique en France est donc une activité concurrentielle**, exercée sous le régime d'autorisations délivrées par le ministre chargé de l'énergie.

Les articles 6 et 8 de la loi du 10 février 2000 ont ouvert la possibilité **d'organiser des appels d'offres** dans le cadre défini par la programmation pluriannuelle des investissements de production (PPI).

La production d'énergies renouvelables est soutenue par le régime dit de « l'obligation d'achat », mis en place par la loi du 10 février 2000, qui garantit à tout producteur d'électricité qui en fait la demande, le rachat de sa production par EDF, ou par une entreprise locale de distribution de l'électricité, à un prix supérieur au prix du marché.

L'article **L. 314-1 du code de l'énergie** prévoit ainsi une **liste des diverses installations qui peuvent bénéficier de l'obligation d'achat**, par EDF ou les distributeurs non nationalisés, de l'électricité qu'elles produisent, à condition que ce soit sur le territoire national. Il s'agit :

- des **installations de valorisation énergétique des déchets**, ainsi que des **installations de valorisation des énergies de récupération** (alimentation d'un réseau de chaleur) : il n'y a **aucun plafond de puissance pour ces installations** mais la puissance de celles qui visent l'alimentation d'un réseau de chaleur doit être en rapport avec la taille de ce réseau ;

- des **installations de production d'électricité qui utilisent des énergies renouvelables**, (à l'exception de celles utilisant l'énergie mécanique du vent) ou qui mettent en œuvre des **techniques performantes en termes d'efficacité énergétique**, telles que la cogénération : la puissance est limitée à 12 MW ;

- des **moulins à vent ou à eau** utilisés pour la production d'électricité ;

- des **installations qui utilisent l'énergie mécanique du vent et sont implantées à terre** ;

- des installations qui valorisent des énergies de récupération

- des **installations de stockage de déchets non dangereux et de méthanisation** produisant du biométhane en digesteur ;

- des **installations électriques des départements d'outre-mer qui produisent de l'électricité à partir de la biomasse**, notamment par combustion des résidus de canne à sucre.

La charge résultant de la mise en œuvre de ce régime est intégralement **compensée dans le cadre du paiement de la contribution au service public de l'électricité (CSPE)**.

L'institution de tels tarifs d'achat a vocation à assurer une rentabilité normale aux investissements de production d'électricité d'origine renouvelable. Chaque filière fait l'objet d'un arrêté tarifaire spécifique pris par les ministres chargés de l'économie et de l'énergie, après avis du Conseil supérieur de l'énergie et de la Commission de régulation de l'énergie.

Le régime de l'obligation d'achat a atteint l'objectif de soutien au développement des énergies renouvelables mais comporte **un certain nombre de limites** :

- l'absence d'exposition à l'équilibre offre-demande peut se traduire par des **anomalies sur le marché de l'électricité**, avec notamment l'apparition de **prix négatifs** : les producteurs sous obligation d'achat sont incités à injecter l'énergie produite même lorsque le prix devient négatif ;

- la **croissance rapide des énergies renouvelables en Europe** conduira à un impact de ces distorsions et de ces rigidités sur le marché européen de plus en plus important.

En outre, la Commission européenne a adopté le 9 avril 2014 de nouvelles **lignes directrices précisant le régime des aides d'État à l'énergie et à l'environnement**. Les dispositifs de soutien aux énergies renouvelables ou à la cogénération des États membres devront s'inscrire dans le cadre des principes suivants :

- une possibilité de recourir à des tarifs d'achat garantis pour les installations d'une puissance inférieure à 500 kW, ou à 3 MW, ou 3 unités de production pour la filière éolienne ;

- une obligation de recourir à des mécanismes de rémunération sur le marché avec prime pour les installations de puissance supérieure à 500 kW, ou 3 MW ou 3 unités de production pour la filière éolienne, à compter du 1^{er} janvier 2016 ;

- une obligation de passer par des appels d'offres technologiquement neutres pour les installations de puissance supérieure à 1 MW, ou 6 MW ou 6 unités de production pour la filière éolienne, à compter du 1^{er} janvier 2017.

La mise en œuvre de ces nouvelles lignes directrices imposera ainsi, **dès 2016, de modifier le système existant actuellement d'obligation d'achat**, au profit d'un dispositif de soutien qui permette aux producteurs d'énergies renouvelables d'être intégrés au marché de l'électricité et de recevoir une prime complétant leur rémunération sur le marché.

II. Le projet de loi initial

Le présent article entend répondre aux limites de l'actuel régime d'obligation d'achat et aux obligations imminentes découlant du droit de l'Union européenne tout en conservant un système de soutien au développement des énergies renouvelables.

Il instaure ainsi un **nouveau régime de soutien, le « complément de rémunération »**, **complémentaire de l'obligation d'achat**, qui est basée uniquement sur un **tarif d'achat préférentiel de l'électricité produite**, fixe sur une durée déterminée, attribué soit via un guichet ouvert soit au travers d'appels d'offres. Ce régime permettra la **rémunération directe des énergies renouvelables sur le marché de l'électricité, tout en garantissant une « prime » si nécessaire.**

Le I de l'article 23 (alinéas 1 et 2) modifie l'article L. 314-1 du code de l'énergie afin de prévoir que **la liste des installations pouvant bénéficier du régime d'obligation d'achat est fixée par décret** parmi les installations listées dans la suite de l'article du code (1° à 7°) : ces installations seront donc précisément listées par le pouvoir réglementaire, dans le cadre fixé par la loi. L'étude d'impact précise que cette disposition permettra une adaptation plus souple du régime de soutien à la production d'énergies renouvelables aux évolutions à venir du droit de l'Union européenne.

Le II crée une **nouvelle section** au sein chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code de l'énergie, fixant le nouveau régime du « complément de rémunération ».

Sept nouveaux articles sont ainsi insérés dans cette section.

L'article L. 314-18 prévoit qu'EDF doit obligatoirement conclure avec les producteurs qui le souhaitent « *un contrat offrant un complément de rémunération* » pour les **installations dont la liste est fixée par décret** parmi les installations éligibles au régime de l'obligation d'achat, énumérées par les 1° à 7° de l'article L. 314-1. Comme pour le **régime de l'obligation d'achat, sur lequel ce nouveau régime est calqué**, il est précisé que le contrat de complément de rémunération ne doit pas mettre en danger le fonctionnement des réseaux et que les installations concernées doivent être implantées sur le territoire national.

Le dispositif du « complément de rémunération » prend donc la forme d'un contrat, de même forme que celui du régime de l'obligation d'achat.

L'article L. 314-19 prévoit les conditions de coexistence des deux régimes de l'obligation d'achat et du complément de rémunération :

- **les installations qui bénéficient du complément de rémunération ne peuvent en cumuler le bénéfice avec un contrat d'obligation d'achat** : cette incompatibilité s'étend également aux régimes similaires, prévus, pour l'un, à l'article L. 121-27 du même code, pour les contrats conclus

préalablement au 11 février 2000, pour l'autre, à l'article L. 311-12, qui lie EDF ou, le cas échéant, les sociétés locales de production, au résultat de la procédure d'appel d'offres lancée par l'autorité administrative en cas de dépassement des capacités de production d'électricité ;

- le décret d'application de la présente section du code de l'énergie doit préciser les **conditions dans lesquelles certaines installations qui ont bénéficié d'un contrat d'achat peuvent ultérieurement bénéficier du complément de rémunération.**

L'article précise que « *la réalisation d'un programme d'investissement est une des conditions à respecter pour pouvoir bénéficier de ce complément* ».

L'article L. 314-20 précise les **critères qui seront pris en compte pour calculer le complément de rémunération pour chacune des installations** prévues à l'article L. 314-18, afin de tenir compte de l'intensité capitalistique de chaque filière, ou encore de sa situation économique. Seront ainsi pris en compte :

- les investissements et les charges d'exploitation d'installations performantes, représentatives de chaque filière ;

- le coût d'intégration de l'installation dans le système électrique ;

- les recettes de l'installation, et notamment la valorisation de l'électricité produite et la valorisation des garanties de capacité prévues à l'article L. 335-3 ;

- l'impact de ces installations sur l'atteinte des objectifs de la politique énergétique ;

- les cas dans lesquels les producteurs sont également consommateurs de tout ou partie de l'électricité produite par les installations mentionnées à l'article L. 314-18, c'est-à-dire les situations d'autoproduction ou d'autoconsommation.

L'article prévoit également que **le complément de rémunération doit être équilibré et ne pas aboutir à une rémunération disproportionnée des capitaux ou à des effets d'aubaine.** Dans cet objectif, les modalités et le niveau du complément de rémunération doivent être révisés périodiquement afin de tenir compte de la baisse des coûts des installations nouvelles bénéficiant de cette rémunération.

Un **décret en Conseil d'État**, après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) fixe les conditions de ce nouveau régime.

L'article L. 314-21 prévoit la possibilité pour l'autorité administrative de suspendre, en totalité ou partiellement, le système du complément de rémunération, si celui-ci « *ne répond plus aux objectifs de la programmation pluriannuelle en énergie* ». Dans ce cas, les contrats en cours sont maintenus.

L'article L. 314-22 précise la nature des contrats offrant un complément de rémunération : il s'agit de **contrats administratifs, qui n'engagent les parties qu'à compter de leur signature**. Ils doivent prévoir les conditions dans lesquelles ils peuvent être suspendus ou résiliés par EDF, dans des conditions approuvées par l'autorité administrative.

Enfin, l'article L. 314-23 prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine les conditions et les modalités d'application de l'ensemble de la section.

Le III de l'article 23 modifie l'article L. 121-7 du code de l'énergie afin **d'ajouter le complément de rémunération à la liste des charges imputables aux missions de service public de l'électricité**.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

La commission spéciale à l'Assemblée nationale a adopté **14 amendements**.

Le présent article prévoit que **les évolutions des dispositifs de soutien sont, préalablement à leur adoption, concertées avec des comités de filière** incluant les représentants des professionnels concernés, pour chacune des filières d'énergie renouvelable. Un sous-amendement a précisé que cette concertation a lieu avec les instances représentatives de chaque filière.

Deux principes sont posés pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, La Réunion et Saint-Pierre-et-Miquelon. Tout d'abord, des **tarifs d'achats spécifiques aux zones non interconnectées** peuvent être fixés par les ministres en charge de l'énergie et des outre-mer, sur demande des présidents de région, de département ou de collectivité. Par ailleurs, lorsque le développement d'une filière est inférieur aux objectifs de la PPE, **ces collectivités territoriales disposeront d'un « droit d'alerte »** et pourront solliciter l'expertise de la CRE, qui se prononcera sur l'adéquation du tarif d'achat aux coûts de production des installations.

Un **amendement précisant l'article L. 314-19**, a été adopté : le décret devra énoncer les conditions dans lesquelles certaines installations qui ont bénéficié d'un contrat d'achat peuvent bénéficier « *à l'expiration ou à la rupture du contrat* », du complément de rémunération.

Les **modalités de calcul du complément de rémunération** doivent également tenir compte :

- de la valorisation sur le marché des garanties d'origine, qui certifient la provenance « verte » de l'électricité produite ;

- des coûts de déploiement et des charges d'exploitation des installations spécifiques aux zones non interconnectées au réseau métropolitain continental.

Il est précisé que **la révision périodique des conditions de rémunération permet de tenir compte de l'évolution des coûts des installations** bénéficiant du complément, et non plus seulement de la baisse de ces coûts.

L'article L. 314-23 est complété de manière à prévoir la **possibilité d'un contrôle lors de la mise en service ou de contrôles périodiques des installations** ayant demandé à bénéficier d'un contrat offrant un complément de rémunération. Ces contrôles sont effectués **par des organismes agréés aux frais du producteur** et lui permettent de s'assurer que ces installations ont été construites ou fonctionnent dans les conditions requises par la réglementation ou par les dispositions prévues par le contrat de complément de rémunération. Un décret doit fixer les conditions de mise en œuvre de ces contrôles, et notamment leur périodicité, les conditions d'agrément des organismes contrôleurs, et les conditions dans lesquelles les résultats sont tenus à la disposition de l'administration ou, lorsque certaines non-conformités sont détectées, transmis à l'autorité administrative compétente.

Un IV est ajouté à l'article 23 : il s'agit d'une coordination juridique étendant la possibilité offerte à EDF de suspendre ou de résilier un contrat administratif d'obligation d'achat en cas de manquement aux clauses desdits contrats, sous contrôle de l'autorité administrative.

Enfin, un **nouvel article L. 314-7-1 est créé dans le code de l'énergie** afin de prévoir un **système de contrôle, lors de la mise en service afin de vérifier le respect de la réglementation pour les installations qui ont demandé à bénéficier d'un contrat d'obligation d'achat**. Ce dispositif est similaire à celui prévu pour les installations qui ont demandé un contrat de complément de rémunération.

Deux amendements rédactionnels ont également été adoptés.

Treize amendements ont été adoptés en séance publique qui apportent, outre des clarifications rédactionnelles, les modifications suivantes :

- les installations ayant bénéficié d'un contrat d'obligation d'achat pourront, volontairement, à la demande de l'exploitant changer de régime au profit du complément de rémunération ;

- un article L. 314-6-1 est inséré au cadre juridique applicable au régime de l'obligation d'achat, permettant de partager cette activité entre les différents producteurs tout en assurant une certaine cohérence. Un guichet unique est préservé pour l'élaboration du contrat initial, mais il est ensuite permis de déléguer la gestion du contrat et de l'énergie à un organisme tiers agréé, qui pourra être un fournisseur ou un agrégateur ;

- l'entrée en vigueur des dispositions relatives au complément de rémunération sera liée à la publication des textes réglementaires d'application qu'il nécessite ; en outre, les producteurs qui ont fait une demande de contrat d'achat avant l'entrée en vigueur de la loi continuent à bénéficier des conditions prévues antérieurement.

IV. La position de votre commission

Votre rapporteur, **favorable au soutien des filières de production d'énergies renouvelables**, estime que les limites présentées par le régime actuel dit « de l'obligation d'achat » ainsi que les nouvelles directives émises par la Commission européenne rendent effectivement nécessaire la mise en œuvre d'un nouveau dispositif de soutien, fondé sur la rémunération directe de ces énergies sur le marché de l'électricité, tout en garantissant une « prime » si cela apparaît nécessaire.

Il souligne néanmoins que **les dispositions transitoires, et notamment la coexistence du régime de l'obligation d'achat avec le nouveau régime du complément de rémunération, doivent être bien précisées** afin de ne pas créer de vide juridique préjudiciable à l'investissement dans le secteur des énergies renouvelables.

Il a proposé à la commission de s'en remettre aux modifications proposées par le rapporteur de la commission des affaires économiques.

Sous cette réserve, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 25 bis

(article 88 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement)

Production et vente d'électricité par les collectivités territoriales et leurs groupements

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, vise à assouplir le recours au régime de l'obligation d'achat par les collectivités et leurs groupements.

I. Le droit en vigueur

L'article 10 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité a prévu qu'EDF, ainsi que les distributeurs non nationalisés, sont tenus de conclure un contrat pour l'achat de l'électricité produite par :

- les installations qui valorisent des déchets ménagers ou assimilés, ou qui visent l'alimentation d'un réseau de chaleur ;

- les installations qui utilisent les énergies renouvelables ou qui mettent en œuvre des techniques performantes en termes d'efficacité énergétique, telles que la cogénération, à l'exception de celles utilisant l'énergie mécanique du vent implantées dans les zones interconnectées au réseau métropolitain continental ;

- les installations qui utilisent l'énergie mécanique du vent implantées dans le périmètre d'une zone de développement de l'éolien ;

- les installations qui valorisent des énergies de récupération.

C'est le **régime dit de l'obligation d'achat**, dont les dispositions sont aujourd'hui codifiées à **l'article L. 314-1 du code de l'énergie**.

L'article L. 2224-32 du code général des collectivités territoriales prévoit que **les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)**, peuvent, sur leur territoire, aménager, exploiter, faire aménager et faire exploiter des installations hydroélectriques, des installations utilisant les autres énergies renouvelables, des installations de valorisation énergétique des déchets ménagers et des installations de cogénération ou de récupération d'énergie provenant d'installations visant l'alimentation d'un réseau de chaleur. Cet article prévoit en outre qu'ils **peuvent bénéficier s'ils en font la demande, pour ces installations, du régime de l'obligation d'achat**.

Dans un deuxième temps, **l'article 88 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, a étendu cette autorisation aux départements et aux régions, sur leurs territoires respectifs**, pour les installations de production d'électricité « *entrant dans le champ des 2° et 3°* » de l'article 10 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. Le champ des installations visées comprend :

- les installations de production d'électricité qui utilisent des énergies renouvelables, à l'exception des énergies mentionnées au 3°, les installations situées à terre utilisant l'énergie mécanique du vent dans une zone non interconnectée au réseau métropolitain continental, ou les installations qui mettent en œuvre des techniques performantes en termes d'efficacité énergétique telles que la cogénération ;

- les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

La commission spéciale a inséré un **article additionnel** en adoptant deux amendements visant à **assouplir le recours au régime de l'obligation d'achat par les collectivités et leurs groupements** :

- la restriction voulant que les communes, EPCI, départements et régions peuvent bénéficier de l'obligation d'achat seulement pour leurs installations de production d'électricité « *entrant dans le champ des 2° et 3°* » de l'article 10 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité implantées sur leur territoire, est supprimée : l'article prévoit qu'ils en bénéficient pour les installations « *utilisant des énergies renouvelables* » ;

- la possibilité d'exploiter ou faire exploiter des installations de production d'électricité utilisant des énergies renouvelables est étendue : elle est désormais ouverte aux départements, aux régions, et à tous les établissements publics de coopération (ce qui l'étend aux syndicats mixtes ou ententes départementales par exemple).

Deux amendements rédactionnels ont été adoptés en séance publique, à l'initiative de la rapporteure, Marie-Noëlle Battistel.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur, favorable à l'objectif de cet article visant à assouplir le régime du recours au régime de l'obligation d'achat par les collectivités territoriales, a proposé à votre commission de s'en remettre aux modifications proposées par le rapporteur de la commission des affaires économiques.

Sous cette réserve, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 26

(article L. 2253-2 du code général des collectivités territoriales)

Participation des communes et de leurs groupements au capital de sociétés de production d'énergies renouvelables

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, permet aux communes et à leurs groupements de participer au capital d'une société anonyme dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables sur leur territoire ou participant à l'approvisionnement énergétique de leur territoire.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales pose un principe d'interdiction, pour une commune, de participation dans le capital d'une société commerciale ou de tout autre organisme à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services communaux ou des activités d'intérêt général « *sauf autorisation prévue par un décret en Conseil d'État* ».

L'article L. 2253-2 du même code prévoit néanmoins une exception : les communes et leurs groupements peuvent, « *par délibération de leurs organes délibérants, acquérir ou recevoir des actions des sociétés d'économie mixte locales* ».

Elles peuvent dans ce cadre, au même titre que les départements, les régions et leurs groupements, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général.

Plusieurs conditions doivent être remplies :

- ces sociétés doivent revêtir la forme de sociétés anonymes ;
- les communes ou leurs groupements concernés doivent détenir, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital de ces sociétés et des voix dans les organes délibérants.

II. Le projet de loi initial

L'article 26 du projet de loi modifie l'article L. 2253-2 du code général des collectivités territoriales afin de permettre aux communes et à leurs groupements de participer au capital d'une société anonyme dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables sur leur territoire ou participant à l'approvisionnement énergétique de leur territoire.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à cet article.

IV. La position de votre commission

Votre rapporteur, favorable aux objectifs de cet article facilitant la participation des communes et de leurs groupements au capital de sociétés de production d'énergies renouvelables, a proposé à la commission de s'en remettre aux modifications proposées par le rapporteur de la commission des affaires économiques.

Sous cette réserve, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 27

(article L. 314-24 [nouveau] du code de l'énergie)

Financement participatif dans les sociétés de projet de production d'énergie renouvelable

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, vise à ouvrir la possibilité aux porteurs de projets d'énergie renouvelable de proposer lors de la constitution de leur capital, une part de celui-ci aux habitants résidant à proximité puis aux collectivités concernées.

I. Le droit en vigueur

Une **société coopérative d'intérêt collectif (SCIC)**, dont le statut a été créé par la **loi n°2001-624 du 17 juillet 2001**, est une entreprise coopérative qui permet d'associer autour d'un même projet des acteurs multiples : salariés, producteurs, bénévoles, clients et usagers, collectivités publiques, autres sociétés, artisans, associations, particuliers... Elle produit des biens ou services qui répondent aux besoins collectifs d'un territoire et respecte les **règles coopératives telles qu'elles ont été fixées par la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947** portant statut de la coopération.

Le droit actuel permet principalement **deux modes de portage local de projets citoyens de production d'énergies renouvelables** :

- la **SCIC** : elle est adossée à une structure commerciale (société anonyme ou SARL) ; elle permet une gouvernance démocratique adaptée au type de la participation citoyenne puisqu'un homme égale une voix, ainsi que la participation au capital de collectivités territoriales (auparavant limitée à 20 %, le plafond de cette participation a été porté à 50 % par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, qui ouvre également la possibilité d'adosser une société coopérative d'intérêt collectif à une société par actions simplifiée) ; mais son format juridique la rend encore trop contraignante sur certains aspects : obligation d'avoir un commissaire aux comptes, d'avoir un employé, absence de plus-value sur les parts, restriction de la rémunération des dividendes au taux moyen de rendement des obligations d'entreprises privées (TMO), mise en réserve impartageable de 57,5 % des bénéfices ;

- la **société par actions simplifiée (SAS)**, plus utilisée pour des projets citoyens aujourd'hui mais dont la principale limite est **que les collectivités ne peuvent pas y participer** et que les offres au public de titres financiers sont limitées.

Enfin, il est également possible de recourir à une SARL (avec un nombre d'actionnaires limité à 99), à une SA (plus complexe à gérer, pas de capital variable possible), à une SEM (société pilotée par une collectivité,

moins de place aux citoyens dans la gouvernance et complexité de gestion d'une SA), voire une société en commandite par actions.

Tous ces montages permettent, à différents degrés, l'implication des collectivités ou des citoyens aux projets de production d'énergie renouvelable mais **aucun de ces types de statuts ne permet une réelle prise en compte de la spécificité de la participation citoyenne**, comme le met en avant l'étude¹ de l'Institut du développement durable et des relations internationales et de l'Agence rhônalpine de l'énergie et de l'environnement (RAAE) publiée en janvier 2014.

Par ailleurs, les projets citoyens sont souvent portés par des sociétés locales commerciales, au capital desquelles la participation des collectivités territoriales n'est possible que dans le cas des sociétés d'économie mixte (SEM), où la collectivité est majoritaire, et des SCIC.

Enfin, la levée de fonds de citoyens peut se faire par le biais de l'actionnariat, de la prise d'obligations, ou encore de la prise de titres participatifs pour lesquels **la communication est strictement encadrée par l'Autorité des marchés financiers (AMF)**. Seules certaines sociétés sont ainsi autorisées à recourir à l'OPTF (Offre au public de titres financiers) et doivent pour cela obtenir un visa délivré par l'AMF, au terme d'une procédure généralement longue et lourde financièrement. En outre, les sociétés ne peuvent faire de démarchage direct auprès des particuliers en vue de leur vendre des titres.

En France, les projets citoyens ou locaux restent donc minoritaires, même s'ils sont en augmentation. En 2010, a été créé un **fonds d'investissement citoyen dans les énergies renouvelables, Énergie partagée**, significatif du développement de ces actions participatives. En 2012, une première levée de fonds a permis de récolter 2,6 millions d'euros, et plus de 2,5 millions d'euros en 2013, portant le capital total de ce fonds à plus de 6,2 millions d'euros, portés par plus de 3 000 souscripteurs, pour la réalisation de projets comme des toitures photovoltaïques, des parc éoliens ou encore un projet de micro-chaufferies bois par exemple. Une troisième collecte est d'ores et déjà lancée pour le financement de projets dans le solaire, l'éolien, la biomasse, ou encore l'hydroélectricité.

En septembre 2014, le cabinet *Ernst & Young* a publié un classement des pays les plus attractifs en matière d'énergies renouvelables : la Chine en reprend la tête, tandis que les États-Unis et l'Europe continuent à perdre du terrain face aux marchés émergents comme l'Inde, le Brésil ou encore l'Afrique du Sud ou le Chili.

¹ Working paper IDDRI, Sciences-Po, RAAE - « Projets citoyens pour la production d'énergie renouvelable : une comparaison France-Allemagne » (Noémie Poize, Andreas Rüdinger) - janvier 2014.

Face à cette évolution, **les nouveaux modes de financement des énergies renouvelables sont étudiés de manière approfondie, comme le *crowdfunding***, qui mobilise l'épargne des particuliers mais aussi les entreprises et les collectivités.

En janvier 2014, l'étude précitée de l'IDDRI a mis en avant les **principaux obstacles existant en France au financement citoyen dans le domaine des énergies renouvelables** :

- l'encadrement strict par l'Autorité des marchés financiers (AMF) des levées de fonds citoyens ;
- l'impossibilité, pour les collectivités locales, de participer à des sociétés par actions simplifiée (SAS).

II. Le projet de loi initial

Le présent article 27 introduit une nouvelle section au sein du chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code de l'énergie, constitué d'un article unique L. 314-24, afin **d'ouvrir la possibilité aux porteurs de projets d'énergie renouvelable de proposer, lors de la constitution de leur capital, une part de celui-ci aux habitants résidant à proximité puis aux collectivités concernées.**

Le I prévoit que les sociétés commerciales (régies par le livre II du code de commerce) ou les sociétés d'économie mixte locales (régies par les dispositions des articles L. 1521-1 et suivants du code général des collectivités territoriales) qui sont constituées pour porter un projet de production d'énergie renouvelable, peuvent, lors de la constitution de leur capital, en proposer une part « *à des habitants résidant habituellement à proximité du projet ou aux collectivités locales sur le territoire desquelles il doit être implanté* ».

Le II prévoit cette même possibilité pour les sociétés coopératives portant un projet de production d'énergie renouvelable : en revanche, elles ne peuvent proposer une part de leur capital qu'aux habitants résidant à proximité du projet (et pas aux collectivités territoriales, comme pour les sociétés commerciales ou les SEM locales).

Le III liste les formes que peuvent prendre ces nouvelles offres de participation prévues par les I et II : offre de participation directe du porteur de projet aux habitants ou aux collectivités concernées ; recours à un fonds de l'économie sociale et solidaire spécialisé dans l'investissement en capital dans les énergies renouvelables et labellisé EuSEF (fonds d'entrepreneuriat social européen) ; recours à une société agréée « entreprise solidaire d'utilité sociale » (article 7 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire) ; recours à des conseillers en investissements participatifs.

Enfin, le **IV** prévoit que les collectivités territoriales peuvent entrer au capital d'une société de production d'énergie renouvelable par décision de leur organe délibérant, qui peut déléguer cette décision à l'exécutif.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté sept amendements, tous à l'initiative de la rapporteure, Marie-Noëlle Battistel :

- cinq amendements rédactionnels ou de précision ;
- un amendement étendant la possibilité pour les sociétés d'ouvrir leur capital aux citoyens et aux collectivités au moment de l'augmentation du capital, et pas simplement au stade du projet ;
- un amendement visant à prévoir expressément que les collectivités territoriales peuvent investir dans des sociétés coopératives de projet, à condition que leurs statuts le permettent ; c'est notamment le cas pour les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC), qui, depuis la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, peuvent ouvrir jusqu'à 50 % de leur capital à des collectivités territoriales.

Un amendement rédactionnel supplémentaire a été adopté en séance publique.

IV. La position de votre commission

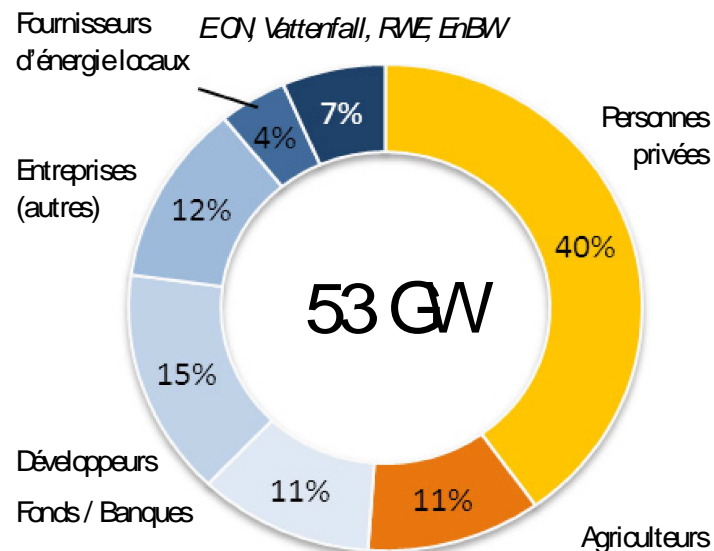
Votre rapporteur souligne **l'importance du développement de nouveaux modes de financement des énergies renouvelables**, afin de rester compétitifs dans un secteur sur lequel nous sommes aujourd'hui en pointe et de répondre aux besoins de financement importants attendus par la transition énergétique. Le financement participatif apparaît comme une solution prometteuse, d'autant qu'il comporte en outre l'avantage d'augmenter l'acceptabilité sociale de ces projets et l'implication des territoires, en fléchant ces moyens vers des projets locaux.

Votre rapporteur insiste sur **l'importance du facteur de l'acceptabilité sociale, notamment dans le secteur de l'éolien** : la participation citoyenne permet aux citoyens d'avoir un intérêt financier significatif dans ces projets, d'être consultés pour les décisions et d'être associés au partage des bénéfices de l'exploitation d'une ressource locale. Ils ont donc davantage le sentiment que le projet se fait « avec eux » plutôt que « contre eux ». Le coût engendré par les recours et les délais de mise en œuvre de ces projets seraient ainsi considérablement réduits.

C'est notamment le choix qu'a fait l'Allemagne : entre 2000 et 2010, plus de la moitié des capacités renouvelables électriques installées (53 GW au total) ont été financées par des personnes privées (40%) et des agriculteurs (11 %), alors que dans le même temps, les quatre grands électriciens

allemands (RWE, E.ON, EnBW, Vattenfall) n'ont investi que dans 7 % des capacités renouvelables développées. L'Angleterre, elle aussi, a décidé de lancer une stratégie en faveur des investissements citoyens.

STRUCTURE DE POSSESSION DES CAPACITÉS RENOUVELABLES INSTALLÉES ENTRE 2000 ET 2010 EN ALLEMAGNE



Part des installations en possession des citoyens et agriculteurs par source

Biomasse	72 %
Photovoltaïque	61 %
Éolien terrestre	53 %

Source : Trend Research 2010

En Allemagne, trois membres suffisent pour créer une coopérative, le principe de responsabilité limitée des sociétaires est reconnu, le capital est variable (et ne comporte pas de minimum à la création) et l'association de nouveaux membres se fait sans formalités notariales. Enfin, si la gouvernance peut y être démocratique (1 membre = 1 voix), celle-ci peut être également fondée sur les parts détenues.

Votre rapporteur, favorable à l'objectif de cet article de développement du financement participatif dans les sociétés de projet de production d'énergie renouvelable, a proposé à la commission de s'en remettre aux modifications proposées par le rapporteur de la commission des affaires économiques.

Sous cette réserve, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 27 bis A

(article L. 512-6-2 [nouveau] du code de l'environnement)

Encadrement des produits alimentant les méthaniseurs

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, vise à encadrer les intrants autorisés dans les installations de méthanisation.

I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption, en séance publique, d'un amendement déposé par Brigitte Allain et les membres du groupe écologiste.

Il crée un **nouvel article L. 512-6-2** du code de l'environnement, qui prévoit que les installations de méthanisation ne peuvent être alimentées par des matières autres que des déchets, des effluents d'élevages, des résidus de culture et des cultures intermédiaires, y compris les cultures intermédiaires à vocation énergétique. À titre exceptionnel, une dérogation peut être délivrée pour l'introduction de cultures dédiées dans des conditions qui sont renvoyées à un décret.

L'objectif des auteurs de l'amendement est d'encadrer strictement le type d'apport pouvant être réalisé dans les méthaniseurs par l'interdiction générale des cultures dédiées, en vue d'éviter les dérives constatées avec les biocarburants, ou encore avec la méthanisation en Allemagne, qui ont pu conduire à une grande consommation de cultures alimentaires et de terres agricoles, avec des conséquences en termes de spéculation sur les matières premières agricoles.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, **un amendement de réécriture** poursuivant deux objectifs :

- assouplir les conditions d'alimentation des installations de méthanisation en indiquant qu'elles reçoivent **majoritairement** des déchets, des effluents d'élevage, des résidus de culture et des cultures intermédiaires ;

- **renvoyer au pouvoir réglementaire la définition des autres cultures pouvant entrer dans ces installations.**

De nombreux amendements discutés par votre commission proposaient un renvoi pur et simple au pouvoir réglementaire pour la définition des produits entrant dans les méthaniseurs. Votre commission a estimé que cela aurait conduit à méconnaître l'étendue du pouvoir législatif et qu'il convenait d'encadrer le pouvoir réglementaire sur cette question.

La solution retenue tient compte des conditions techniques requises pour que les installations de méthanisation soient viables techniquement et économiquement. Les méthaniseurs ne peuvent recevoir exclusivement des résidus de culture, des déchets ou des cultures intermédiaires, et à titre très exceptionnel des cultures dédiées. Dans de nombreuses régions, les récoltes ne laissent pas de place pour des cultures intermédiaires, et les méthaniseurs ont techniquement besoin d'un apport en culture pour fonctionner.

Pour autant, votre commission a jugé qu'il ne fallait pas supprimer tout encadrement, au vu des dérives parfois constatées notamment en Allemagne.

Le texte rappelle donc que les méthaniseurs doivent être majoritairement alimentés par des déchets, effluents d'élevage et cultures intermédiaires, sans fixer un seuil précis. La définition du reste des intrants, et donc des cultures dédiées, est renvoyée à un décret, qui sera élaboré en concertation avec les professionnels.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 27 bis
(article L. 214-17 du code de l'environnement)

Mise à jour des listes de classements des cours d'eau

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, vise à prévoir une révision du classement des cours d'eau lors de la révision des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau.

I. Le droit en vigueur

La **directive européenne 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau**, dite directive cadre sur l'eau, a introduit le principe de continuité écologique des cours d'eau. Elle donne la priorité à la protection de l'environnement et à une utilisation durable de l'eau, en demandant de veiller à la non-dégradation de la qualité des eaux.

L'objectif est **d'atteindre d'ici 2015 un bon état général** tant pour les eaux souterraines que pour les eaux superficielles, y compris les eaux estuariennes et côtières.

Les objectifs de la directive cadre sur l'eau et le **principe de continuité écologique des cours d'eau** ont été transposés en droit français par la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive cadre et par la loi sur l'eau du 30 décembre 2006.

Les cours d'eau qui doivent être soumis à une **protection particulière en raison de leur intérêt écologique font l'objet d'un classement, prévu par l'article L. 214-17 du code de l'environnement** :

- les cours d'eau sur lesquels les exigences doivent être les plus élevées sont classés en liste 1 ; dans ce cas, aucune autorisation ou concession ne peut être accordée pour la construction de nouveaux ouvrages s'ils constituent un obstacle à la continuité écologique ;

- pour le classement en liste 2, le régime est moins strict que le classement en liste 1, mais prévoit quand même que tout ouvrage placé sur un cours d'eau classé en liste 2 doit être géré et entretenu selon des règles définies par l'autorité administrative compétente.

Chacun des 12 bassins hydrographiques français a dû élaborer un **document de planification** permettant d'atteindre les objectifs attendus pour 2015 en matière de « bon état des eaux » ; ce sont **les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)**, régis par les dispositions de l'article L. 212-1 du code de l'environnement.

Applicable pour six ans, chaque **SDAGE** est complété par un **programme de mesures (PDM appelé aussi plan d'actions)** qui identifie les principales actions à conduire d'ici 2015 pour atteindre les objectifs fixés. Les SDAGE adoptés en 2009 couvrent la période 2010-2015.

Article L. 212-1 du code de l'environnement

I. -L'autorité administrative délimite les bassins ou groupements de bassins en déterminant le cas échéant les masses d'eau souterraines et les eaux maritimes intérieures et territoriales qui leur sont rattachées.

II. -Le comité de bassin compétent procède dans chaque bassin ou groupement de bassins :

1° A l'analyse de ses caractéristiques et des incidences des activités sur l'état des eaux ainsi qu'à une analyse économique des utilisations de l'eau ; ces analyses sont réexaminées périodiquement ;

2° A l'établissement et à la mise à jour régulière d'un ou plusieurs registres répertoriant :

- les zones faisant l'objet de dispositions législatives ou réglementaires particulières en application d'une législation communautaire spécifique portant sur la protection des eaux de surface ou des eaux souterraines ou la conservation des habitats ou des espèces directement dépendants de l'eau ;

- les zones de captages, actuelles ou futures, destinées à l'alimentation en eau potable.

III. -Chaque bassin ou groupement de bassins hydrographiques est doté d'un ou de plusieurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux fixant les objectifs visés au IV du présent article et les orientations permettant de satisfaire aux principes prévus aux articles L. 211-1 et L. 430-1. Le schéma prend en compte l'évaluation, par zone géographique, du potentiel hydroélectrique établi en application du I de l'article 6 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

IV. -Les objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux correspondent :

1° Pour les eaux de surface, à l'exception des masses d'eau artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, à un bon état écologique et chimique ;

2° Pour les masses d'eau de surface artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, à un bon potentiel écologique et à un bon état chimique ;

3° Pour les masses d'eau souterraines, à un bon état chimique et à un équilibre entre les prélèvements et la capacité de renouvellement de chacune d'entre elles ;

4° A la prévention de la détérioration de la qualité des eaux ;

5° Aux exigences particulières définies pour les zones visées au 2° du II, notamment afin de réduire le traitement nécessaire à la production d'eau destinée à la consommation humaine.

V. -Les objectifs mentionnés au IV doivent être atteints au plus tard le 22 décembre 2015. Toutefois, s'il apparaît que, pour des raisons techniques, financières ou tenant aux conditions naturelles, les objectifs mentionnés aux 1°, 2° et 3° du IV ne peuvent être atteints dans ce délai, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux peut fixer des échéances plus lointaines, en les motivant, sans que les reports ainsi opérés puissent excéder la période correspondant à deux mises à jour du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

VI. -Lorsque la réalisation des objectifs mentionnés aux 1°, 2° et 3° du IV est impossible ou d'un coût disproportionné au regard des bénéfices que l'on peut en attendre, des objectifs dérogatoires peuvent être fixés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux en les motivant.

VII. -Des modifications dans les caractéristiques physiques des eaux ou l'exercice de nouvelles activités humaines peuvent justifier, dans des conditions définies par le décret prévu au XIII, des dérogations motivées au respect des objectifs mentionnés aux 1° à 4° du IV et au VI.

L'autorité administrative arrête la liste de ces dérogations après l'avoir mise à disposition du public, notamment par voie électronique, pendant une durée minimale de six mois afin de recueillir ses observations.

VIII. -Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux indique comment sont pris en charge par les utilisateurs les coûts liés à l'utilisation de l'eau, en distinguant au moins le secteur industriel, le secteur agricole et les usages domestiques. Ces données sont actualisées lors des mises à jour du schéma directeur.

IX. -Le schéma directeur détermine les aménagements et les dispositions nécessaires, comprenant la mise en place de la trame bleue figurant dans les schémas régionaux de cohérence écologique adoptés mentionnés à l'article L. 371-3, pour prévenir la détérioration et assurer la protection et l'amélioration de l'état des eaux et milieux aquatiques, pour atteindre et respecter les objectifs de qualité et de quantité des eaux mentionnées aux IV à VII. En particulier, le schéma directeur identifie les sous-bassins ou parties de sous-bassins dans lesquels une gestion coordonnée des ouvrages, notamment hydroélectriques, est nécessaire.

X. -Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux détermine les eaux maritimes intérieures et territoriales et les sous-bassins ou groupements de sous-bassins pour lesquels un schéma d'aménagement et de gestion des eaux défini à l'article L. 212-3 est nécessaire pour respecter les orientations fondamentales et les objectifs fixés en application du présent article, et fixe le délai dans lequel le schéma d'aménagement et de gestion des eaux doit être élaboré et révisé. À défaut, l'autorité administrative arrête le périmètre et le délai selon les modalités prévues à l'article L. 212-3.

XI. -Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.

XII. -Dans le cas de bassins ou groupements de bassins s'étendant au-delà de la frontière, leur délimitation prévue au I, les objectifs mentionnés au IV ainsi que les aménagements et dispositions visés au IX sont définis en coordination avec les autorités étrangères compétentes.

XIII. -Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté le présent article en commission spéciale. Il vise à compléter l'article L. 214-17 du code de l'environnement afin de prévoir que le classement des cours d'eau peut être revu, tous les six ans, au moment du renouvellement des SDAGE, à la lumière des nouvelles connaissances et techniques disponibles, au regard de tous les usages de l'eau, y compris énergétiques.

IV. La position de votre commission

Votre rapporteur est **favorable à cet article, dont l'objectif est de lever l'éventuel frein que peut constituer le classement des cours d'eau en termes de potentiel énergétique hydroélectrique.**

Un juste équilibre doit en effet pouvoir être trouvé entre la préservation du bon état des cours d'eau et l'exploitation d'une ressource locale propre et compétitive, qui concourt à l'indépendance énergétique du pays et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre sans que l'un de ces deux objectifs devienne un facteur de blocage pour le second.

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

CHAPITRE II

Concessions hydroélectriques

Article 28

(articles L. 521-16-1 à L. 521-16-3 [nouveaux] et L. 523-2 du code de l'énergie)

Méthode des barycentres

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, vise à harmoniser la gestion des concessions hydroélectriques à l'échelle des grandes vallées par le regroupement des contrats de concession selon la méthode des « des barycentres ».

I. Le droit en vigueur

1. La loi de 1919 a fixé le cadre juridique applicable aux installations hydroélectriques

Avec **25,4 GW de puissance installée** et une **production de 75,7 TWh** en 2013, **l'hydraulique est la deuxième source de production d'électricité en France**, derrière le nucléaire, et la **première source d'énergie renouvelable**. Le parc hydroélectrique français produit 90 % de l'électricité de source renouvelable et environ 12 % de l'électricité totale en 2009.

La filière hydroélectrique compte près de **10 500 emplois** pour un chiffre d'affaires d'environ 3 milliards d'euros (source UFE/Ademe).

C'est la **loi du 16 octobre 1919** relative à l'utilisation de l'énergie qui a initialement fixé le **régime juridique applicable aux concessions hydroélectriques**. Elle a posé un principe : « *nul ne peut disposer de l'énergie (...) des cours d'eau sans une concession ou une autorisation de l'État* ». Ce principe est codifié à l'article L. 511-1 du code de l'énergie.

Elle a également distingué **deux régimes** applicables, en fonction de la puissance unitaire de l'installation, autrement appelée puissance maximale brute¹. Ils se distinguent notamment par la propriété des ouvrages.

Les installations dont la puissance est inférieure à 4,5 MW sont soumises au régime de l'autorisation. Sous ce régime, les installations appartiennent, en général, au permissionnaire qui les exploite dans le respect de prescriptions de police de l'eau fixées par arrêté préfectoral encore appelé « règlement d'eau ». La loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives (dite « loi Warsmann ») a fusionné explicitement les procédures d'autorisation prévues par le code de l'énergie et par le code de l'environnement, en précisant que les actes « eau » valent autorisation « énergie ». (article L. 531-1 du code de l'énergie). Le **décret n° 2014-750 du 1^{er} juillet 2014 a harmonisé la procédure d'autorisation des installations hydroélectriques avec la procédure applicables aux autres IOTA (installations, ouvrages, travaux et aménagements) relevant de la police de l'eau**.

La loi de 1919 prévoit une **durée maximale de 75 ans**, avec possibilité de renouvellement. L'autorisation délivrée ne donne aucun droit particulier d'expropriation ou de servitude. Elle est révocable. Elle peut être retirée, notamment sur les cours d'eau domaniaux, si l'intérêt général le justifie. Elle est personnelle et tout changement de propriétaire doit être notifié au préfet.

¹ La puissance maximale brute est définie par l'article L. 511-5 du code de l'énergie comme le produit de la hauteur de chute par le débit maximum de la dérivation par l'intensité de la pesanteur.

Les installations dont la puissance est supérieure à 4,5 MW sont soumises au régime de la concession. Une concession est la propriété de l'État, qui en assure la valorisation¹. Les installations (barrage, canaux d'amenée et de fuite, conduites forcées, terrains ennoyés, etc.) appartiennent à l'État, qui en délègue la construction et l'exploitation à un concessionnaire. Les obligations du concessionnaire vis-à-vis de l'autorité concédante en matière de production d'énergie, de versement de redevances, de préservation de l'environnement, de sécurité et de gestion des usages de l'eau sont inscrites dans un **cahier des charges**. Ce régime concerne peu les petits producteurs, la puissance de leur centrale étant en général inférieure à 4,5 MW. Il est accordé par arrêté préfectoral sauf pour les puissances supérieures 100 MW où un décret en Conseil d'État est nécessaire.

On compte en France **près de 400 concessions hydroélectriques** qui représentent plus de 95 % du total de la puissance hydroélectrique installée, soit environ 24 GW.

EDF a la charge de plus de 80 % de ces concessions en France, et GDF-Suez de près de 12 %, au travers de ses deux filiales hydroélectriques, la Compagnie nationale du Rhône (CNR) et la Société Hydroélectrique du Midi (SHEM).

Le seuil distinguant les deux régimes a évolué au cours du temps : initialement fixé à 500 kW en 1919, il a été **porté à 4,5 MW par la loi n° 80-5311 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur**. Il est codifié à l'article L. 511-5 du code de l'énergie. Cette augmentation a progressivement conduit à une **extension du régime de l'autorisation**, qui est devenu le régime le plus fréquent, accordé par arrêté préfectoral.

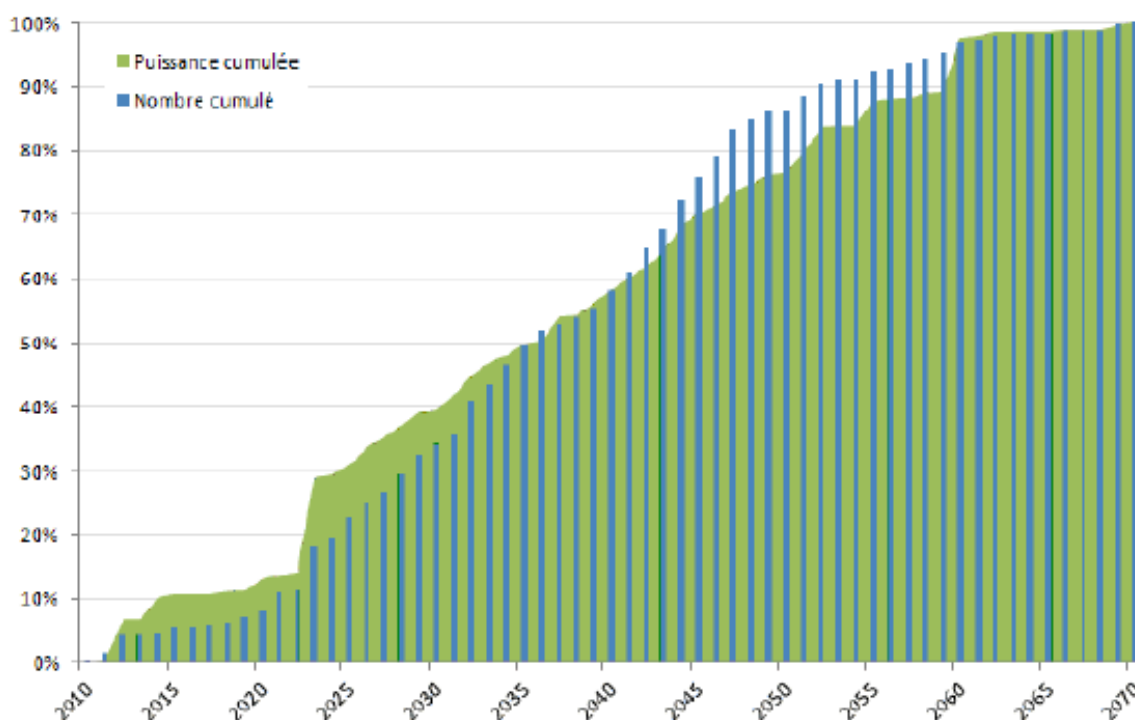
2. L'enjeu du renouvellement des concessions selon une procédure de mise en concurrence

Les concessions ont été, la plupart du temps, attribuées pour une **durée de 75 ans**, durée maximale fixée par la loi de 1919 et encore en vigueur à l'article L. 521-4 du code de l'énergie, à l'issue de laquelle les biens de la concession font retour à l'État, qui peut alors décider de renouveler la concession.

En revanche, **les concessions ont été attribuées à des dates différentes, selon l'année de construction des ouvrages**. Les dates d'échéance de ces contrats s'échelonnent donc dans le temps entre aujourd'hui (16 contrats se terminent avant 2015) et la décennie 2060.

¹ Dans un avis du 28 septembre 1995, la Section des travaux publics du Conseil d'État estima que les concessions hydroélectriques présentaient le caractère de délégations de service public au sens de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993.

ÉCHÉANCE DES CONCESSIONS HYDROÉLECTRIQUES EN NOMBRE ET EN PUISSANCE



Source : DGEC

Le renouvellement des concessions hydroélectriques, dans leur grande majorité exploitées par l'opérateur national, est un enjeu important, tant pour l'État que pour les producteurs d'électricité.

Or, ce renouvellement doit aujourd'hui respecter un certain nombre de nouvelles obligations européennes, qui ont été transposées en droit français.

En effet, après l'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence, le changement du statut d'EDF en société anonyme en 2004¹ et la suppression en 2006² du droit de préférence dont elle jouissait sur le renouvellement des concessions, ce dernier est désormais **soumis à une procédure de mise en concurrence, via une procédure d'appel d'offres**.

Pour l'octroi d'une concession, le décret n° 94-894 modifié par le décret n° 2008-1009 du 26 septembre 2008, prévoit dorénavant la **publication d'un avis d'appel public à la concurrence dans les mêmes conditions que celles prévues pour les délégations de service public**. Par ailleurs, lorsque la concession est susceptible de comporter des travaux dont le montant total

¹ Ce changement de statut a sorti les concessions de l'exception à l'obligation de mise en concurrence, prévue par la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

² La suppression du « droit de préférence » a été opérée par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques : il constituait une distorsion de concurrence.

est égal ou supérieur au seuil de 6 242 000 euros, un avis est en outre adressé pour publication à l'Office des publications de l'Union européenne.

Après l'examen des actes de candidature, l'administration dresse la liste des candidats admis à présenter une offre. Ces derniers sont destinataires d'un dossier de consultation qui doit, notamment, comprendre un document de présentation des caractéristiques et exigences minimales de la concession, un document destiné à informer l'ensemble des candidats sur les enjeux liés à la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau dans le périmètre du projet et, s'il s'agit d'un renouvellement, un document décrivant les caractéristiques de la concession venant à expiration. Les candidats admis à présenter une offre peuvent éventuellement être invités à participer à une phase de « dialogue ». Les candidats sont ensuite invités à remettre leur offre sous la forme d'un « dossier de demande ». **Après une phase de négociation avec les candidats, est désigné le candidat retenu.**

L'instruction de son dossier de demande de concession est ensuite effectuée dans les conditions prévues par le préfet du département où sont situés les ouvrages ou par le ministre chargé de l'énergie, en fonction de la puissance de l'ouvrage. **Au terme de l'instruction du dossier de demande, qui implique notamment une enquête publique régie par les dispositions du code de l'environnement, la concession est accordée par décret en Conseil d'État ou par arrêté préfectoral.**

Dans le cas spécifique d'un renouvellement, **l'article L. 521-16 du code de l'énergie prévoit que dans un délai de dix-huit mois suivant la demande de l'autorité administrative compétente et au plus tard cinq ans avant la date normale d'expiration du titre de concession, le concessionnaire fournit un dossier de fin de concession.** Par ailleurs, un an avant la fin de la concession, le concessionnaire remet un dossier qui certifie le bon état de marche et d'entretien des dépendances de la concession et indique les conditions dans lesquelles il cessera l'exploitation. Au plus tard trois ans avant l'expiration de la concession, l'autorité administrative prend la décision soit de mettre définitivement fin à la concession à la date normale de son expiration, soit d'instituer une concession nouvelle.

Le **programme de renouvellement des concessions par mise en concurrence** a été annoncé par le ministre en charge de l'énergie le 22 avril 2010. Ce programme porte sur dix vallées, pour une puissance totale de 5 300 MW, soit 20 % du parc.

Nom usuel du titre	Cours d'eau principal	Département	Puissance (MW)	Décision de principe-art.13 -Loi 16/10/1919	Fin de concession
Sautet-Corderac	Le Drac	38/05	110	29/12/2006	31/12/2011
Lac Mort	Morte Grand-Rif et affluents	38	20	21/02/2007	21/02/2012
Lassoula / Tramezaygues	Nestes de Caillaouas Clarabide et Lapes	65	56	13/04/2007	13/04/2012
Brommat	La Truyère	12/15	497	31/12/2007	31/12/2012
Sarrans	La Truyère	12/15	203	31/12/2007	31/12/2012
Haute Dordogne	La Dordogne	15/19/63	470	13/12/2007	31/12/2012
Vallée D'Ossau	Le Gave d'Ossau et affluents	64/65	274	13/12/2007	31/12/2012
Geteu	Le Gave d'Ossau	64/65	13	27/12/2007	31/12/2012
Castet	Le Gave d'Ossau	64/65	2	27/12/2007	31/12/2012
Rophemel	La Rance	22	6	28/12/2007	31/12/2012
Thues	La Têt	66	8	27/12/2007	31/12/2012
Olette	La Têt	66	11	27/12/2007	31/12/2012
Cassagne et Fontpedrouse	La Têt	66	19	27/12/2007	31/12/2012
Bissorte	L'Arc	73	883		31/12/2014
Doron de Beaufort	Doron de Beaufort et affluents voisins	73/74	128		31/12/2015
Brillanne / Largue	La Durance	04	45		31/12/2015
Teich	L'Oriège	09	8		31/12/2017
Motte	Ugine	74	5		31/12/2018
Portillon	La Neste d'Oo, La Lys	31	84		31/12/2018
Baigts	Le Gave de Pau	64	9		31/12/2019
Monceaux la Virole	La Vézère	19	19		31/12/2019
Fumel	Le Lot	19	19		31/12/2020
Aigle	La Dordogne	15/19	350		31/12/2020
Ondes	Ondes	12	5		31/12/2020
Pointis de Rivière	La Garonne	31	8		31/12/2020

Source : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

D'ici à 2030, 150 concessions devront être renouvelées.

II. Le projet de loi initial

Le présent article prévoit une **nouvelle forme de mise en concurrence, la méthode des barycentres**, qui permet le regroupement de l'ensemble des concessions détenues par un même opérateur et susceptibles de constituer une chaîne d'aménagements hydrauliques, en leur fixant une date d'échéance unique.

Cette méthode permet d'aménager le processus de remise en concurrence en **remédiant aux effets négatifs d'un renouvellement échelonné**, particulièrement inadapté pour les ouvrages d'une même vallée, largement dépendants les uns des autres.

L'**alinéa 2 de l'article 28 autorise ainsi l'État à créer des lots unifiés de concessions, par vallée**, à condition qu'elles soient exploitées par un même concessionnaire et qu'elles forment « *une chaîne d'aménagements hydrauliquement liés* ». Les critères permettant d'apprécier la formation d'une telle chaîne seront fixés par décret.

L'**alinéa 3 prévoit qu'un décret** fixe la liste des contrats de concessions ainsi regroupés et une **date d'échéance commune** « *correspondant à une moyenne pondérée des durées prévues par les cahiers des charges* ».

L'**alinéa 4** prévoit que les critères de pondération retenus pour fixer cette date commune d'échéance « *garantissent au concessionnaire le maintien de l'équilibre économique de la concession, apprécié sur l'ensemble des concessions regroupées* ».

L'**alinéa 5** prévoit que les prolongations ayant été obtenues au titre des délais glissants ne sont pas prises en compte dans le calcul de la moyenne pondérée (qui prend en compte les dates d'échéance contractuelle initiales).

Enfin, l'**alinéa 6** prévoit que les critères de pondération et les conditions et modalités du regroupement sont précisés par un décret en Conseil d'État.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Outre un amendement rédactionnel à l'alinéa 5, la commission spéciale à l'Assemblée nationale a apporté, à l'initiative de la rapporteure, plusieurs modifications sur le fond :

- à l'**alinéa 3**, les **modalités de calcul du barycentre sont renvoyées au décret** (alors que le texte initial prévoyait qu'il correspondait à « *la moyenne pondérée des durées* ») ;

- à l'**alinéa 4**, un amendement de cohérence prévoit de remplacer « *les critères de pondération retenus* » par « *les modalités de calcul utilisées* » ;

- à l'**alinéa 5**, prévoyant pour le calcul du barycentre le retour à la date d'échéance initiale des contrats qui ont été prorogés sous le régime des délais glissants, est modifié de façon à ce que les **investissements réalisés par le concessionnaire** soient pris en compte : cet ajout écarte le risque d'une demande d'indemnisation de la part du concessionnaire, confronté à une modification unilatérale des clauses du contrat et garantit que ce dernier ne soit pas privé des recettes d'exploitation correspondant aux investissements, souvent lourds, réalisés sur les ouvrages ;

- à l'**alinéa 6**, un amendement de cohérence avec le renvoi au décret de la fixation des modalités du calcul du barycentre.

L'article a également été complété, toujours à l'initiative de la rapporteure, **par onze alinéas qui prévoient** :

- une **extension de la possibilité, prévue par l'article, de regroupement des concessions d'une même vallée par la méthode des barycentres, aux vallées où plusieurs concessionnaires exploitent** des concessions étroitement liées : le même calcul d'une nouvelle date d'échéance commune que pour les ensembles relevant d'un seul concessionnaire est prévu et doit garantir « *l'égalité de traitement entre les opérateurs* » ;

- la **possibilité de prolonger la durée de certaines concessions**, afin de permettre la réalisation de travaux qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs de la politique énergétique nationale ;

- une nouvelle rédaction du 1^{er} alinéa de l'article L. 523-2, portant sur le calcul de la redevance : il distingue les recettes résultant de la vente d'électricité, qui sont établies « *par la valorisation de la production aux prix constatés sur le marché, diminuée, le cas échéant, des achats d'électricité liés aux pompages, des autres types de recettes, déterminées selon des modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'énergie* ». Il précise par ailleurs que la prolongation pour motif de travaux donne lieu à l'imposition d'une redevance.

Trois amendements rédactionnels ont été adoptés en séance.

Le Gouvernement a en outre fait adopter **deux amendements précisant le nouvel article L. 521-16-2 du code de l'énergie**, introduit en commission spéciale pour permettre le regroupement d'installations d'une même vallée dépendant de plusieurs concessionnaires, afin de prévoir :

- que l'autorité administrative pourra modifier les contrats existants pour fixer une date d'échéance commune, plutôt que de prévoir un regroupement en amont au profit du concessionnaire principal ;

- que la date d'échéance commune assure une égalité de traitement entre les concessionnaires, dans le cadre de directive 2014/23/UE du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession, et peut donc

prendre en compte **la situation particulière des concessions à plusieurs ouvrages, que l'on retrouve principalement sur le Rhône** : pour compenser les modifications des durées des contrats, des transferts financiers sont organisés entre les concessionnaires ; pour les contrats prolongés et dont l'équilibre économique est modifié, l'amendement prévoit l'imposition d'une redevance et la prise en compte d'investissements sur lesquels s'engagerait le concessionnaire, afin de revenir à l'équilibre économique initial des contrats.

IV. La position de votre commission

Votre rapporteur a proposé à votre commission de s'en remettre aux modifications proposées par le rapporteur de la commission des affaires économiques.

Sous cette réserve, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 28 bis
(article L. 523-2 du code de l'énergie)

Modification de la répartition de la redevance hydraulique entre les communes et les communautés de communes ou d'agglomération

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, inséré en commission spéciale par l'Assemblée nationale, modifie les règles de répartition de la redevance hydraulique entre les communes et les communautés de communes ou d'agglomération.

I. Le droit en vigueur

La production hydroélectrique est aujourd'hui soumise à **quatre redevances**.

Deux de ces redevances, correspondant à la contrepartie d'un service rendu, consistant ici en la mise à disposition du concessionnaire de biens appartenant à l'État, respectivement la force de l'eau et la jouissance de dépendances du domaine public, sont fixées par voie réglementaire : la redevance pour l'utilisation des cours d'eau et la redevance d'occupation du domaine public hydroélectrique.

Les deux autres correspondent en réalité à des impositions de toute nature et ont été fixées par la loi de 1919. Il s'agit d'une redevance proportionnelle au nombre de kilowattheures produits ou aux dividendes ou bénéfiques répartis (article L. 523-1 du code de l'énergie) et d'une **redevance proportionnelle aux recettes issues des ventes d'électricité** (article L. 523-2).

Article L. 523-2 du code de l'énergie

Pour toute nouvelle concession hydroélectrique, y compris lors d'un renouvellement, il est institué, à la charge du concessionnaire, au profit de l'Etat, une **redevance proportionnelle aux recettes résultant des ventes d'électricité issues de l'exploitation des ouvrages hydroélectriques concédés desquelles est déduit, le cas échéant, le montant des achats d'électricité pour les pompages**. Pour le calcul du montant de la redevance, les recettes et les achats d'électricité sont calculés comme la valorisation de la production ou de la consommation d'électricité aux prix constatés sur le marché. Le taux de chaque redevance ne peut excéder un taux plafond, déterminé par l'autorité concédante dans le cadre de la procédure de mise en concurrence.

Un tiers de la redevance est affecté aux départements sur le territoire desquels coulent les cours d'eau utilisés, l'éventuelle répartition entre plusieurs départements étant proportionnelle à la puissance moyenne hydraulique devenue indisponible dans les limites de chaque département du fait de l'usine.

Un sixième de la redevance est affecté aux communes sur le territoire desquelles coulent les cours d'eau utilisés ou à leurs groupements sous réserve de l'accord explicite de chacune d'entre elles, la répartition entre les communes étant proportionnelle à la puissance moyenne hydraulique devenue indisponible dans les limites de chaque commune du fait de l'exploitation de l'ouvrage hydroélectrique.

Plus spécifiquement, l'article L. 523-2 prévoit la répartition suivante de la redevance proportionnelle aux recettes : un tiers affecté aux départements des territoires concernés ; un sixième affecté aux communes concernées ou à leurs groupements, « *sous réserve de l'accord explicite de chacune d'entre elles* », ce qui pénalise en pratique les EPCI, puisqu'il suffit qu'une seule commune s'oppose à une affectation de la taxe à l'EPCI pour bloquer le système.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

La commission spéciale a adopté, à l'initiative de la rapporteure, le présent article, précisé par un amendement rédactionnel en séance, modifiant ces règles de répartition afin de permettre un partage équitable et automatique des redevances entre les communes et leurs groupements :

- un douzième de la redevance sera dorénavant affecté aux communes sur le territoire desquelles coulent les cours d'eau utilisés ;

- un douzième sera affecté aux communautés de communes ou aux communautés d'agglomérations sur le territoire desquelles coulent les cours d'eau utilisés.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur a proposé à votre commission de s'en remettre aux modifications proposées par le rapporteur de la commission des affaires économiques.

Sous cette réserve, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 29

(articles L. 521-18 à L. 521-20 et L. 524-1 [nouveaux] du code de l'énergie)

Sociétés d'économie mixte hydroélectriques

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, crée une nouvelle catégorie de sociétés d'économie mixte dont l'objet est d'exploiter des contrats de concessions hydroélectriques sur une vallée.

I. Le droit en vigueur

En vertu de l'**article L. 521-1 du code de l'énergie**, l'octroi des concessions hydroélectriques est régi par les dispositions du décret n° 94-894, modifié par le décret n° 2008-1009. Deux types de procédures sont prévus :

- la procédure régie par les dispositions de la loi Sapin relatives aux délégations de service public ;

- la procédure particulière régie par le titre 1^{er} du décret n°94-894 « *notamment lorsque la complexité du projet ou de l'exploitation des ouvrages le justifie* ».

Le renouvellement des concessions hydroélectriques ne peut ainsi, dans le cadre juridique existant, s'opérer qu'en suivant ces procédures de publicité et de mise en concurrence conformément aux principes du droit de la commande publique.

Le rapport d'information des députés Marie-Noëlle Battistel et Eric Straumann de septembre 2013 a mis en évidence les limites de cette procédure et notamment une volonté des collectivités territoriales d'être davantage impliquées dans la gestion des concessions hydroélectriques.

La Compagnie nationale du Rhône donne à ce titre un exemple intéressant d'association des collectivités. La Compagnie est titulaire de la concession sur Rhône et les collectivités locales, la Caisse des dépôts et consignations et GDF-Suez en sont actionnaires.

II. Le projet de loi initial

Le présent article entend répondre à cet enjeu de participation des collectivités territoriales, tout en respectant les impératifs de publicité et de mise en concurrence prévues par la loi Sapin et le droit européen.

Il crée une nouvelle catégorie de société d'économie mixte, dont l'objet est d'exploiter des contrats de concessions hydroélectriques sur une vallée : la société d'économie mixte hydroélectrique (SEMH).

Une nouvelle section 5 est ainsi créée au chapitre I^{er} du titre II du livre V de code de l'énergie, appelée « sociétés d'économie mixte hydroélectriques ».

L'**alinéa 4** prévoit ainsi que « *pour assurer l'exécution d'une concession prévue à l'article L. 511-5, l'État peut créer, avec au moins un opérateur économique qualifié d'actionnaire opérateur et, le cas échéant, avec les personnes morales mentionnées aux III et IV du présent article, une société d'économie mixte hydroélectrique.* »

L'**alinéa 5** prévoit que cette SEMH est constituée « *pour une durée limitée* » et que son objet, unique, est la conclusion et l'exécution d'une concession « *dont l'objet est l'aménagement et l'exploitation* » d'une ou plusieurs installations constituant une chaîne d'aménagements hydrauliquement liés.

L'**alinéa 6** précise que cette société prend la forme d'une société anonyme composée d'au moins deux actionnaires.

Les **alinéas 7 et 8** prévoient la possibilité pour les collectivités territoriales ou les groupements de collectivités territoriales riveraines des cours d'eau concernés de devenir actionnaires de cette société, sous réserve de l'accord de l'État.

L'**alinéa 9** autorise, sous réserve de l'accord de l'État, la participation d'autres personnes morales de droit public et d'entreprises ou organismes dont le capital est exclusivement détenu par des personnes morales de droit public au capital de ces SEMH.

Les **alinéas 10, 11 et 12** sont relatifs aux statuts des SEMH. Ces derniers doivent prévoir :

- le nombre de sièges d'administrateur ou de membres du conseil de surveillance attribués à chaque actionnaire. L'État, ainsi que les collectivités territoriales et les autres partenaires publics le cas échéant, doivent détenir conjointement 34 % au moins du capital de la société et 34 % au moins des droits de vote dans les organes délibérants ;

- les règles régissant l'évolution du capital, sachant que l'État doit pouvoir rester actionnaire pendant toute la durée de la concession.

L'**alinéa 13** prévoit que la SEMH, à objet unique, est dissoute au terme de l'exécution de la concession ou après sa résiliation.

Les **alinéas 14 à 18**, créant un nouvel article L. 521-19 du code de l'énergie, prévoient les modalités d'association des collectivités territoriales et des partenaires publics à l'Etat au sein d'une SEMH. Celles-ci doivent faire l'objet d'un accord préalable qui doit impérativement comporter, d'une part les principales caractéristiques de la SEMH (part de capital que les acteurs souhaitent détenir, règles de gouvernance, modalités de contrôle souhaitées, etc), d'autre part, une indication sur le montant des investissements qui seront consentis par chacun des actionnaires en fonction des coûts des projets. Les collectivités doivent approuver ces modalités par délibération de leur assemblée délibérante.

Les **alinéas 19 à 27** précisent les modalités de la procédure de mise en concurrence qui s'applique dans le cas de la constitution d'une SEMH :

- les règles de droit commun s'appliquent ;

- pour tenir compte du cadre particulier des SEMH, l'Etat doit porter à la connaissance des candidats retenus pour obtenir la concession « *les conditions qu'il a définies pour la conclusion de la concession avec la société d'économie mixte hydroélectrique* » (modalités d'association de l'Etat, des collectivités et des autres partenaires publics au sein de la SEMH, projets de statuts de la SEMH, caractéristiques principales de la concession et du cahier des charges, modalités selon lesquelles la SEMH pourra conclure des contrats).

Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, cet article vise à « *mieux associer les collectivités territoriales à la gestion des usages de l'eau et de renforcer le contrôle public sur le patrimoine commun que constitue le parc hydroélectrique français* ». Demandée par les collectivités territoriales, cette possibilité doit permettre en outre une meilleure « acceptabilité sociale » des ouvrages.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

À l'initiative de la rapporteure et du président, la commission spéciale a souhaité étendre l'implication des collectivités territoriales dans l'exécution des concessions hydrauliques aux cas où les concessions ne donnent pas lieu à la création d'une société d'économie mixte hydroélectrique.

Elle a ainsi adopté un amendement **créant des comités de suivi de l'exécution de la concession et de la gestion des usages de l'eau**. Ces structures de concertation locales, prévues au sein d'un nouvel article L. 524-1 du code de l'énergie, peuvent être créées par le préfet et comprennent notamment des représentants de l'État et de ses établissements publics concernés, du concessionnaire, des collectivités territoriales, et des habitants riverains des cours d'eau dont la force hydraulique est exploitée en vertu de la concession. Pour les concessions portant sur une chaîne d'aménagements hydrauliquement liés dont la puissance excède 1 000 mégawatts, la création de cette structure est obligatoire. Ce rôle est assuré par les commissions locales de l'eau pour les concessions situées dans leur périmètre.

La commission spéciale a également adopté :

- un amendement permettant aux autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité de prendre une participation dans le capital d'une société d'économie mixte hydroélectrique, à l'initiative de la députée Frédérique Massat ;

- un amendement permettant aux collectivités territoriales mais aussi à leurs groupements d'être autorisés à prendre une participation dans le capital d'une société d'économie mixte hydroélectrique, à l'initiative de Frédérique Massat ;

- un amendement de la rapporteure précisant que l'accord préalable entre l'État, les collectivités et les partenaires publics participant à la SEMH doit comporter, non pas une indication, mais une estimation provisoire de la quote-part des investissements initiaux ;

- seize amendements rédactionnels de la rapporteure.

Cinq amendements rédactionnels de la rapporteure ont été adoptés en séance publique, dont un incluant les groupements de collectivités territoriales dans le comité de suivi de l'exécution de la concession et de la gestion des usages de l'eau.

IV. La position de votre commission

Votre rapporteur a proposé à votre commission de s'en remettre aux modifications proposées par le rapporteur de la commission des affaires économiques.

Sous cette réserve, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

CHAPITRE III

Mesures techniques complémentaires

Article 30

(article L. 2224-32 du code général des collectivités territoriales)

Habilitation à prendre par ordonnances diverses mesures techniques

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, sollicite une habilitation à prendre par ordonnances diverses mesures techniques dans le domaine de l'énergie.

I. Le projet de loi initial

Le I du présent article sollicite une **habilitation dont le champ est très large**, permettant au Gouvernement de prendre des ordonnances sur des sujets techniques dans douze domaines de la politique énergétique.

Les alinéas 2 à 13 précisent les différents pans du champ de l'habilitation sollicitée par le Gouvernement pour prendre **une ordonnance dans un délai de douze mois** à compter de la publication de la loi. Le projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Réforme des mécanismes de soutien des énergies renouvelables électriques pour améliorer leur intégration au marché de l'électricité

L'**alinéa 2** indique que l'ordonnance prise pourra permettre de modifier les dispositions applicables aux installations de production d'électricité à partir de sources renouvelables. Doivent être ainsi précisées les dispositions relatives à l'obligation d'achat et notamment les critères d'éligibilité à ce dispositif, le contenu et les critères de détermination et de révision des conditions d'achat de l'électricité ainsi produite.

Amélioration de l'intégration au système électrique des installations de production d'électricité raccordées au réseau de distribution

L'**alinéa 3** indique que l'ordonnance pourra modifier les dispositions applicables aux installations de production d'électricité raccordées à un réseau public de distribution, notamment les installations de production d'électricité à partir de sources renouvelables.

Développement maîtrisé de l'autoproduction

L'**alinéa 4** énonce que l'ordonnance pourra prévoir les mesures nécessaires au développement des installations en autoproduction (ainsi que la définition de ce régime de l'autoproduction et de l'autoconsommation et le recours à des expérimentations).

Réforme du régime des sanctions applicables aux concessions hydroélectriques

L'**alinéa 5** indique que l'ordonnance pourra définir le régime des sanctions administratives et pénales applicables aux concessions.

Protection du domaine hydroélectrique concédé

L'**alinéa 6** dispose que l'ordonnance prévoira la création d'un régime de protection du domaine hydroélectrique concédé avec l'application de sanctions.

Servitudes nécessaires à l'exploitation d'une concession

L'**alinéa 7** indique que l'ordonnance pourra instituer les servitudes nécessaires à l'exploitation d'une concession hydroélectrique.

Définition du droit d'entrée et règles d'assiette de la redevance hydroélectrique

L'**alinéa 8** prévoit que l'ordonnance pourra compléter la définition du droit institué lors du renouvellement des concessions à la charge du concessionnaire retenu ainsi que les règles d'assiette de la redevance hydroélectrique.

Période temporaire qui suit l'expiration de la concession

L'**alinéa 9** permet au Gouvernement de préciser par ordonnance les conditions dans lesquelles sont exploitées les installations hydrauliques

concedées avant le 16 juillet 1980 et d'une puissance comprise entre 500 et 4 500 kW pendant la période de transition.

Exclusion des installations utilisant l'énergie des courants marins du régime général

L'**alinéa 10** ouvre le champ de l'ordonnance aux mesures nécessaires pour exclure en tout ou partie des installations utilisant l'énergie des courants marins du régime général des installations hydroélectriques.

Mise en cohérence du code de l'énergie et des articles du projet de loi

L'**alinéa 11** est relatif à la mise en cohérence des articles du code de l'énergie relatifs à la procédure d'appel d'offres avec les dispositions relatives à la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Objectifs d'injection du biométhane

L'ordonnance prise pourra, en vertu de l'**alinéa 12**, permettre à l'autorité administrative de recourir à une procédure d'appel d'offres lorsque les objectifs d'injection du biométhane dans le réseau de gaz s'écartent de la trajectoire prévue dans la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Appels d'offre pluriannuels intégrés

Enfin, dernière partie du champ de l'habilitation sollicitée, à l'**alinéa 13**, l'organisation et la conclusion d'appels d'offres pluriannuels intégrés destinés à la mise au point, à l'expérimentation et au déploiement de technologies innovantes concourant à la constitution de filières d'excellence, compétitives et créatrices d'emplois durables.

Le **II** de l'article supprime le plafond de puissance de 8 000 kVA des machines électrogènes susceptibles de fonctionner simultanément. Ce seuil ne correspond plus aujourd'hui à aucune réalité technique et empêche a priori une commune de se porter candidate et de participer à l'exploitation d'une concession dont la puissance électrique serait supérieure, alors qu'il n'existe aucune limite pour les autres énergies renouvelables.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

La commission spéciale a adopté **dix amendements** :

- cinq amendements rédactionnels de la rapporteure ;
- deux amendements visant à préciser le champ de l'habilitation à l'alinéa 4 : d'une part, en prévoyant que l'ordonnance pourra concerner les conditions dans lesquelles une exploitation consommant sa propre production électrique doit contribuer au tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité, conditions qui seront prévues dans le régime de l'autoproduction ; d'autre part, qu'elle pourra fixer un régime spécifique pour les installations individuelles d'une puissance inférieure à 100 KW.

- un amendement du Gouvernement visant à préciser le champ défini par l'alinéa 11, en mentionnant que l'ordonnance valorise notamment les investissements participatifs visés à l'article L. 314-24 du code de l'énergie ;

- un amendement du Gouvernement visant à compléter la levée du plafond de puissance des machines électrogènes prévue par le II de l'article en supprimant la contrainte que constitue l'obligation de conclure un contrat d'achat, par un fournisseur historique (EDF ou une entreprise locale de distribution), de l'électricité produite par leurs installations éligibles à ce dispositif, avant de pouvoir vendre cette électricité directement à des fournisseurs ou à des consommateurs finals.

Deux amendements ont été introduits en séance publique :

- un amendement rédactionnel de la rapporteure ;
- un amendement du groupe GDR visant à préciser que l'habilitation consentie à l'alinéa 6 ne portera pas atteinte à l'exercice du droit de grève.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur comprend la nécessité d'adopter un grand nombre de mesures techniques dans le but d'accélérer la transition énergétique. Il souligne néanmoins que la ministre, qui s'était engagée devant la commission spéciale à l'Assemblée nationale à transmettre les projets d'ordonnances aux parlementaires, n'a pas porté ces mesures à sa connaissance.

Il a proposé à votre commission de s'en remettre aux modifications proposées par le rapporteur de la commission des affaires économiques.

Sous cette réserve, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 30 bis
(article L. 164-1-1 [nouveau] du code minier)

**Assurance obligatoire pour l'exploitation de sites géothermiques de
minime importance**

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, prévoit une assurance obligatoire pour l'exploitation de sites géothermiques de minime importance.

I. Le droit en vigueur

Les mouvements de terrain, les inondations, les émissions de gaz ou encore les pollutions peuvent engendrer des dégâts miniers importants.

L'article L. 155-5 du code minier prévoit que « lorsqu'une clause exonérant l'exploitant de la responsabilité des dommages liés à son activité minière a été valablement insérée dans un contrat de mutation immobilière conclu avec une collectivité territoriale ou une personne physique non professionnelle, l'État assure dans les meilleurs délais l'indemnisation des dommages matériels directs et substantiels qui n'auraient pas été couverts par une autre contribution et qui ont pour cause déterminante un sinistre minier. Il est subrogé dans les droits des victimes nés de ce sinistre à concurrence des sommes qu'il serait amené à verser en application du présent alinéa. Un sinistre minier se définit, au sens du présent article, comme un affaissement ou un accident miniers soudains ne trouvant pas leur origine dans des causes naturelles et provoquant la ruine d'un ou de plusieurs immeubles bâtis ou y occasionnant des dommages dont la réparation équivaut à une reconstruction totale ou partielle. Cet affaissement ou cet accident est constaté par le représentant de l'État qui prononce à cet effet l'état de sinistre minier. »

La géothermie de minime importance¹ est encadrée par des dispositions dérogatoires prévues par les articles L. 134-3, L. 135-3, L. 164-2 du code minier et récemment par l'article L. 112-3 du code minier créé par l'article 66 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives. Parmi les gîtes géothermiques à basse température, les activités géothermiques de minime importance sont définies comme « les activités de géothermie exercées dans le cadre du présent code qui utilisent les échanges d'énergie thermique avec le sous-sol, qui ne présentent pas de dangers ou d'inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article L. 161-1 et qui satisfont aux conditions fixées par décret en

¹ Une installation de géothermie de minime importance est constituée de l'ensemble des équipements permettant d'exploiter un gîte géothermique de minime importance : un échangeur géothermique (ouvert ou fermé), les circuits primaires et secondaires ainsi que l'échangeur thermique intermédiaire.

Conseil d'État sur la base des caractéristiques mentionnées au second alinéa de l'article L. 112-1. »

Le projet de décret en Conseil d'État prévu par cet article 66, soumis à la consultation du public en décembre 2013, propose de **sortir du code minier les ouvrages de moins de 10 m, de soumettre la géothermie de minime importance à une simple déclaration et d'élargir son périmètre par le doublement des seuils de profondeur et de puissance thermique extraite pour atteindre 200 m de profondeur et 500 kW de puissance**. Il est envisagé en outre que les travaux de forage et d'exploitation de la ressource soient encadrés par des prescriptions techniques générales et réalisés par une entreprise de forage qualifiée. Il est requis en amont des travaux de s'appuyer sur une cartographie des zonages réglementaires.

Il est en outre envisagé que les indemnités des dégâts miniers définies par l'article L. 155-5 du code minier, du fait d'une installation géothermique de minime importance, ne soient plus portées par l'État. Les dispositions du code civil s'appliqueront donc en cas de réparation des sinistres. Le projet de texte prévoit également que les préjudices, dont la fréquence est faible mais donc les montants d'indemnisation peuvent être élevés, soient pris en charge par les entreprises de forage qui disposeront d'une couverture d'assurance.

Le dispositif réglementaire envisagé a été largement concerté, aussi bien avec les professionnels qu'avec les ONG, notamment au sein du Comité national de la géothermie ou du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques. Ce dernier a donné un avis favorable au projet de décret, qui sera prochainement soumis à l'avis du Conseil d'État, en vue d'une prochaine adoption.

L'entrée en vigueur de ce décret est prévue le 1^{er} juillet 2015 avec des dispositions transitoires.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article, introduit à l'initiative de la rapporteure en commission spéciale, crée **un article L. 164-1-1** au sein du nouveau code minier prévoyant que les *« professionnels qui interviennent dans l'ouverture des travaux d'exploitation de gîtes géothermiques de minime importance pour l'étude de faisabilité au regard du contexte géologique de la zone d'implantation et pour la conception et la réalisation des forages doivent être couverts par une assurance destinée à réparer tout dommage immobilier ou ensemble de dommages immobiliers causés à des tiers. »*

Les professionnels doivent être en mesure de justifier de cette assurance dès l'ouverture des travaux d'exploitation et d'en mentionner le montant.

L'article prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application et notamment le montant minimal du plafond de garantie et les obligations des professionnels.

Huit amendements rédactionnels ont été adoptés en séance publique, à l'initiative de la rapporteure.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur a proposé à votre commission de s'en remettre aux modifications proposées par le rapporteur de la commission des affaires économiques.

Sous cette réserve, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 30 quater

Rapport au Parlement sur l'élaboration d'un plan de développement du stockage des énergies renouvelables par hydrogène décarboné

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur l'élaboration d'un plan de développement du stockage des énergies renouvelables par hydrogène décarboné.

I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

La commission spéciale à l'Assemblée nationale a introduit, à l'initiative de son président François Brottes, le présent article afin de prévoir la remise d'un **rapport par le Gouvernement au Parlement, dans un délai de six mois, sur le stockage des énergies renouvelables par hydrogène décarboné.**

Ce rapport devra présenter l'état des réflexions menées par le Gouvernement en ce qui concerne l'élaboration d'un plan de développement de ce stockage.

Il devra notamment porter sur :

- la mise en œuvre d'un modèle économique du stockage par hydrogène de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables, visant à encourager les producteurs à participer à la

disponibilité et à la mise en œuvre des réserves nécessaires au fonctionnement des réseaux publics de transport et de distribution d'énergie, ainsi que les conditions de valorisation de ces services ;

- la mise en œuvre de mesures incitatives visant à promouvoir des innovations technologiques, notamment sur les piles à combustibles ;

- le déploiement d'une infrastructure de stations de distribution à hydrogène ;

- l'adaptation des réglementations pour permettre le déploiement de ces nouvelles applications de l'hydrogène telles que le « *power to gas* ».

II. La position de votre commission

Votre rapporteur est particulièrement attentif au soutien qu'il convient de donner au **développement de la filière hydrogène**, qui devrait générer d'ici dix à quinze ans la création de nombreux emplois en France. **La transition énergétique doit faire toute sa place à ce vecteur énergétique**, qui fera partie, à terme, des solutions de gestion de réseaux et de stockage nécessaires à la réalisation des objectifs en matière d'énergies renouvelables. Votre rapporteur souligne en outre que l'hydrogène offre une solution alternative à la mobilité à batterie pour la mobilité décarbonée électrique.

L'Allemagne a déjà annoncé le maillage de son territoire à l'horizon 2023 avec 400 stations de distribution d'hydrogène. La première station hydrogène publique française a été déployée à Albi par Eever'Hy'Pole, dans le cadre d'un soutien régional, départemental et de la communauté d'agglomération d'Albi.

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

TITRE VI

RENFORCER LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE ET L'INFORMATION DES CITOYENS*Article 31*

(articles L. 125-17 et L. 125-20, L. 125-16-1 et L. 125-25-1 [nouveaux] et L. 592-31 du code de l'environnement)

Information et transparence en matière nucléaire

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, vise à renforcer le rôle des commissions locales d'information afin d'améliorer l'information des populations en matière nucléaire et à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance.

I. Le droit en vigueur

Les commissions locales d'information (CLI) sont les structures d'information et de concertation adossées à un site nucléaire. Elles sont aujourd'hui 37 sur l'ensemble du territoire et regroupent 3 000 membres comprenant des élus, des syndicats, des associations et des personnes qualifiées.

La loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, dite TSN, a donné aux CLI un fondement législatif aux articles L. 125-17 et suivants du code de l'environnement.

Les CLI exercent une mission générale d'information du public en matière de sûreté et de suivi de l'impact des activités de l'installation classée sur les personnes et l'environnement.

L'Autorité de sûreté nucléaire alloue chaque année aux CLI une subvention d'un million d'euros. Les collectivités territoriales et l'État participent également à leur budget.

La création d'une CLI relève d'une décision du président du conseil général du département dans lequel l'installation nucléaire de base est située. Il nomme les membres de la commission et la préside.

Pour l'exercice de ses missions, la CLI peut faire réaliser des expertises et procéder à toute mesure relative aux émissions ou rejets des installations du site. L'exploitant, l'ASN et les services de l'État doivent lui communiquer les informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions. La CLI est informée de tout incident ou accident dans les meilleurs

délais. La consultation de la commission est obligatoire pour tout projet faisant l'objet d'une enquête publique.

II. Le projet de loi initial

Le présent article conforte, à l'article L.125-17 du code de l'environnement, le caractère participatif des CLI en imposant que chacune organise au moins une réunion publique annuelle.

L'article L. 125-20 est complété pour prendre en compte la spécificité des CLI attachées à des installations nucléaires de base situées à proximité d'une frontière, en permettant désormais à des ressortissants de pays étrangers d'y siéger.

Le nouvel article L.125-16-1 prévoit que les riverains d'une installation nucléaire de base faisant l'objet d'un plan particulier d'intervention (PPI) reçoivent régulièrement, aux frais de l'exploitant, des informations sur les mesures de sécurité et la conduite à tenir en cas d'accident.

Le nouvel article L.125-25-1 permet aux CLI de visiter les installations nucléaires de base à leur demande, en fonctionnement normal ou à la suite d'un incident significatif, et de recevoir toutes les explications nécessaires.

L'article L. 592-31 est complété. Il fait du rapport annuel de l'ASN un document de bilan en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, désormais publié et mis à la disposition des citoyens et non plus uniquement notifié aux plus hautes autorités de l'État.

Enfin, le VI du présent article prévoit deux habilitations à légiférer par ordonnance :

- **la première habilitation** vise à étendre le champ des rapports annuels et de l'obligation de communication non plus seulement à la sûreté nucléaire et à la radioprotection, mais à l'ensemble des champs couverts par la législation des installations nucléaires, à savoir également la protection des intérêts mentionnés à l'article L.593-1 du code de l'environnement (sécurité, santé et salubrité publiques, protection de la nature et de l'environnement) ;

- **la seconde habilitation** vise à créer un régime de servitudes d'utilité publique attaché aux matières nucléaires : lorsqu'il subsiste des substances radioactives sur un terrain ou un bâti, un dispositif conserverait la mémoire de ces substances pour restreindre certains travaux d'aménagement ou de démolition. Ces éléments devraient être portés à la connaissance de tout acquéreur éventuel.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

A l'initiative du rapporteur Philippe Plisson, quatre amendements ont été adoptés en commission spéciale :

- un amendement prévoyant que la visite d'une CLI dans une installation nucléaire de base se fait à la demande de son président ;

- un amendement précisant que l'inclusion de membres étrangers dans une CLI est de droit dès lors que l'installation concernée se trouve dans un département frontalier, et non plus « à proximité d'une frontière » ;

- un amendement remplaçant la notion d'accident ou incident, par celle plus précise de « *tout incident d'un niveau supérieur ou égal à 1* » sur l'échelle internationale des événements nucléaires, élaborée en 1990 et mise en application au niveau international en 1991, acceptée par l'ensemble des parties prenantes ;

- un amendement faisant passer le délai imparti au Gouvernement pour déposer le projet de loi de ratification de l'ordonnance autorisée par le présent article de six à quatre mois.

La commission spéciale a également adopté deux amendements déposés par Cécile Duflot :

- un amendement indiquant que le plan particulier d'intervention informe également les populations sur la nature du risque encouru ;

- un amendement prévoyant que ce plan fait l'objet d'une consultation de la CLI.

En séance, les députés ont adopté trois amendements à l'initiative du rapporteur Philippe Plisson :

- un amendement de correction d'une erreur de référence ;

- un amendement explicitant la clause de compétence générale des commissions locales d'information : elles peuvent se saisir de tout sujet entrant dans leurs compétences ;

- un amendement réduisant de douze à huit mois le délai de publication des ordonnances dont l'habilitation est sollicitées dans le cadre du présent article.

IV. La position de votre commission

Votre commission se félicite de cet article qui renforce l'information du public et la transparence en matière de nucléaire, condition nécessaire à la poursuite d'une activité industrielle moderne et acceptée par la population.

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

Article 31 bis A

(article L. 593-6-1 [*nouveau*] du code de l'environnement)

Encadrement de certaines activités particulières pouvant être confiées en sous-traitance

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, vise à encadrer ou limiter le recours à la sous-traitance dans la filière nucléaire pour certaines activités.

I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption, en séance publique, d'un amendement déposé par Denis Baupin.

Il crée, dans la sous-section 1 de la section 1 du chapitre III du titre IX du livre V du code de l'environnement, un **nouvel article L. 593-6-1**.

Cet article **renvoie à un décret le soin d'encadrer ou de limiter le recours à des prestataires ou à la sous-traitance** pour certaines activités dans le cadre de la filière industrielle nucléaire.

Il prévoit par ailleurs que **l'exploitant assure une surveillance** lorsque ces activités sont réalisées par des intervenants extérieurs. Il veille en particulier à ce que **les intervenants extérieurs disposent des capacités techniques appropriées**. Cette surveillance ne peut en aucun cas être déléguée à un prestataire.

II. La position de votre commission

Votre commission souscrit pleinement à cet article qui vise à mieux encadrer, du point de vue de la sûreté, la sous-traitance en matière nucléaire, afin de mieux protéger les salariés mais aussi et surtout afin de ne pas

affaiblir la sûreté globale par la présence de personnels insuffisamment encadrés et formés.

De nombreux rapports, et récemment celui de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les coûts de la filière nucléaire, ont mis en évidence les inconvénients d'un recours en cascade à la sous-traitance. L'Autorité de sûreté nucléaire, que votre rapporteur a entendue en audition, a souligné l'enjeu de sûreté que revêt cette question.

Il est utile que l'exploitant soit responsable de la surveillance des activités menées par les intervenants extérieurs auxquels il a recours, cette disposition ayant en outre le mérite de transposer en partie la directive 2014/87 Euratom du 8 juillet 2014 en matière d'encadrement des prestataires.

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

Article 31 bis B
(article L. 4625-1 du code du travail)

Médecin référent unique pour les salariés d'une activité de sous-traitance dans l'industrie nucléaire

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, prévoit la désignation d'un médecin référent unique pour les salariés des activités de sous-traitance dans la filière nucléaire française.

I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption, en séance publique, d'un amendement déposé par le président François Brottes et Denis Baupin.

Il complète l'article L. 4625-1 du code du travail afin de prévoir que les salariés exerçant ou ayant exercé une activité de sous-traitance dans l'industrie nucléaire disposent d'un médecin référent unique.

Ainsi que le relevait le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative aux coûts de la filière nucléaire, « *le suivi médical des travailleurs extérieurs qui se déplacent de site en site dépend, sauf exception, du médecin du travail relevant de leur employeur, ce qui peut constituer un obstacle à un suivi efficace* ». L'objectif est donc de faire en sorte que chaque travailleur extérieur dépende d'un médecin référent qui le suivra tout au

long de sa carrière, y compris dans le cas où cette carrière le conduit à exercer hors du champ des industries nucléaires.

II. La position de votre commission

Votre commission se félicite du renforcement du suivi médical des travailleurs exerçant dans la sous-traitance de la filière nucléaire. Ces personnels nomades, qui se déplacent généralement dans tout le pays en fonction des arrêts de centrales nucléaires pour maintenance, bénéficieront désormais d'un médecin du travail référent pour l'ensemble de leur carrière.

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

Article 34

Habilitation à transposer par ordonnance la directive 2011/70 Euratom du Conseil du 19 juillet 2011

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, habilite le Gouvernement à transposer par ordonnance la directive 2011/70 Euratom relative à la gestion des déchets radioactifs et du combustible usé.

I. Le droit en vigueur

Les déchets radioactifs sont les déchets issus de la production d'électricité d'origine nucléaire, mais également, dans une moindre mesure, d'autres secteurs économiques comme la recherche, la médecine, l'industrie ou l'agriculture.

Un **cadre juridique européen** pour la gestion de ces déchets s'est mis en place progressivement en Europe, sous l'égide de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA, dite Euratom), avec une succession de directives :

- la directive n° 92/3/EURATOM du 3 février 1992, relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs entre États membres ainsi qu'à l'entrée et à la sortie de la Communauté ;

- la directive n° 2006/117/EURATOM du 20 novembre 2006, relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé ;

- la directive n° 2009/71/EURATOM, relative à la sûreté nucléaire : celle-ci a établi un cadre communautaire encourageant les États à garantir un niveau de sûreté toujours plus élevé de leurs installations nucléaires ;

- la directive n° 2011/70/EURATOM établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs, dont la transposition est envisagée dans le cadre du présent article. Cette directive harmonise et renforce les exigences applicables aux États membres, afin de garantir que toutes les mesures relatives à la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs seront mises en œuvre en temps voulu, de la disponibilité d'un financement suffisant, et d'une information complète du public tout au long des processus administratifs.

En droit interne, les déchets radioactifs et le combustible usé sont régis par le code de l'environnement, qui définit les principes généraux et les règles spécifiques applicables à certaines catégories d'installations de gestion de combustible usé ou de déchets radioactifs. Le chapitre II du titre IV du Livre V, « Dispositions particulières à la gestion durable des matières et des déchets radioactifs », comporte le dispositif général applicable. Des décrets, dont le décret n° 2013-1304 du 27 décembre 2013, en précisent les modalités d'application.

La France s'est par ailleurs dotée de programmes performants de gestion des matières et des déchets radioactifs avec deux lois successives : celle du 30 décembre 1991 et celle du 28 juin 2006. Ces textes ont servi de référence lors de l'élaboration de la directive 2011/70 Euratom. La transposition de cette directive ne nécessite donc que des adaptations limitées au droit d'ores et déjà existant dans l'ordre juridique interne.

II. Le projet de loi initial

Le présent article comporte une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance en vue de :

- transposer la directive 2011/70 Euratom du 19 juillet 2011 établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs ;

- adapter la législation aux dispositions transposant cette directive ;

- définir une procédure de requalification des matières en déchets radioactifs par l'autorité administrative, procédure qui existe déjà aujourd'hui, mais au niveau réglementaire seulement ;

- renforcer les sanctions administratives et pénales existantes et en créer de nouvelles, le cas échéant.

L'ordonnance doit être publiée dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi, et son projet de loi de ratification dans un délai de six mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Au vu du **projet d'ordonnance très complet transmis à votre rapporteur**, il s'agit essentiellement de :

- compléter les définitions existantes en matières de déchets radioactifs. La gestion des déchets radioactifs comprendra toutes les activités liées à la manipulation, au prétraitement, au traitement, au conditionnement, à l'entreposage et au stockage des déchets radioactifs, à l'exclusion du transport hors site ;

- rendre possible, pour l'autorité administrative après avis de l'Autorité de sûreté nucléaire, de qualifier des matières radioactives en déchets radioactifs ;

- préciser le cadre de l'obligation de stockage sur le territoire national des déchets radioactifs qui y sont produits, obligation en pratique déjà satisfaite en France sous l'empire des lois de 1991 et de 2006 ;

- déterminer les exceptions au principe d'interdiction de stockage en France des déchets provenant de l'étranger. Actuellement une dérogation est possible pour le retour des résidus nationaux envoyés au-delà des frontières nationales à des fins de traitement ou de recherche ;

- renforcer les sanctions administratives et pénales en cas d'infraction aux règles applicables en matière de combustible usé et de déchets radioactifs. Un nouveau délit serait créé pour le non respect de l'obligation de stocker sur le territoire national les déchets radioactifs produits sur le territoire national.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En commission spéciale, les députés ont adopté deux amendements rédactionnels à l'initiative du rapporteur Philippe Plisson.

En séance, les députés ont adopté un amendement rédactionnel complémentaire à l'initiative du rapporteur, ainsi qu'un amendement réduisant de douze à six mois le délai de publication de l'ordonnance de transposition de la directive Euratom du 19 juillet 2011. Ainsi que Philippe Plisson l'a souligné en séance, le délai de transposition a d'ores et déjà expiré le 23 août 2013, il est donc préférable de prévoir désormais une transposition rapide.

IV. La position de votre commission

Votre commission approuve pleinement le renforcement de la réglementation applicable en matière de gestion du combustible usé et des déchets nucléaires, tout en soulignant qu'avec cette transposition, il ne s'agit en réalité que d'ajustements à la marge, compte tenu du niveau déjà élevé d'exigence en la matière dans la législation et la réglementation françaises.

Votre commission a adopté un amendement rédactionnel à l'initiative de votre rapporteur.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 34 bis

(articles L. 597-2, L. 597-5, L. 597-24, L. 597-25, L. 597-27 à L. 597-29, L. 597-32, L. 597-34 et L. 597-45 du code de l'environnement)

Incorporation dans le droit national des prescriptions conventionnelles relatives à la responsabilité nucléaire civile

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, inscrit en droit interne les dispositions en matière de responsabilité nucléaire civile issues des protocoles modificatifs à la convention de Paris de 1960.

I. Le droit en vigueur

1. La convention de Paris de 1960

La **convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire** du 29 juillet 1960, amendée le 28 janvier 1964 et le 16 novembre 1982, dite convention de Paris, est le premier instrument international adopté dans le domaine de la responsabilité civile nucléaire.

Cette convention fait de l'exploitant d'une installation nucléaire le seul responsable, sans recherche de responsabilité des fournisseurs ou des sous-traitants, en cas de dommage causé pendant l'exploitation ou lors du transport de substances nucléaires en provenance ou à destination de l'installation. La faute n'a ainsi pas besoin d'être prouvée. La responsabilité de l'exploitation est toutefois plafonnée à 15 millions de droits de tirages spéciaux du Fonds monétaire international, soit 18 millions d'euros.

La convention fixe un principe important : une seule juridiction est compétente pour statuer sur les demandes en réparation à la suite d'un accident nucléaire, en principe celle de l'État sur le territoire duquel l'accident est survenu.

La convention établie à Bruxelles le 31 janvier 1963 complète cette indemnisation en prévoyant, au-delà du plafond de responsabilité de l'exploitant, une prise en charge par l'État puis par la communauté des États parties à la convention. Jusqu'à 200 millions d'euros, la deuxième tranche de dommages est à la charge de l'État dans lequel l'accident a eu lieu. Au-delà de 200 millions et jusqu'à 345 millions d'euros, la troisième tranche des dommages est à la charge de la communauté des parties cocontractantes.

2. Les protocoles modificatifs de 2004

Les conventions de Paris et de Bruxelles ont été renforcées par deux protocoles modificatifs signés le 12 février 2004. Ces protocoles apportent des modifications significatives :

- **la notion de dommage nucléaire ouvrant droit à réparation a été élargie.** Elle inclut désormais également les dommages immatériels, les pertes financières en relation directe avec une dégradation importante de l'environnement, ainsi que le coût des mesures de sauvegarde adoptées pour prévenir ou réduire les dommages nucléaires ;

- **le montant minimal de responsabilité de l'exploitant est relevé de 18 à 700 millions d'euros ;**

- le délai de déchéance des actions en réparation passe de dix à trente ans en cas de décès et de dommages aux personnes ;

- le bénéfice de la convention de Paris est étendu aux dommages subis sur les territoires d'États non-contractants dépourvus d'installations nucléaires et d'États non-contractants ayant adopté une législation nationale fondée sur les mêmes principes que la convention ;

- la deuxième tranche de réparation à la charge de l'État atteint désormais 1,2 milliard d'euros, et la troisième tranche à la charge de l'ensemble des États parties passe à 1,5 milliard d'euros.

La ratification des deux protocoles a été autorisée en France par la loi n° 2006-786 du 5 juillet 2006.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption, en commission spéciale, d'un amendement du rapporteur Denis Baupin. Il inscrit dans le code de l'environnement les dispositions des protocoles modificatifs de 2004 à la

convention de Paris de 1960, au sein de la première section du chapitre VII du titre IX du Livre V. Leur entrée en vigueur ne sera cependant effective qu'à compter de celle de ces protocoles modificatifs.

En séance, les députés ont adopté douze amendements rédactionnels à l'initiative de Philippe Plisson.

IV. La position de votre commission

Votre commission se félicite de l'inscription de ces dispositions en droit interne.

Ces deux protocoles ne sont pour l'heure pas entrés en vigueur. Leur application est prévue une fois les instruments de ratification déposés par au moins deux tiers des parties contractantes.

L'Union européenne a considéré, par une décision du Conseil du 8 mars 2004, que sa ratification était subordonnée à une ratification par l'ensemble des États membres, dans la mesure où la révision de la convention de Paris intervient notamment dans le domaine de compétence communautaire exclusive qu'est la juridiction. Or, trois États concernés n'ont pas encore achevé leur processus de ratification : la Belgique, le Royaume-Uni et l'Italie. Le processus est engagé pour les deux premiers, mais tarde pour le troisième. La ratification est ainsi bloquée pour l'ensemble des États membres, ce qui empêche l'entrée en vigueur des protocoles modificatifs de 2004.

Le présent article met donc en cohérence, par anticipation, le droit français avec les principaux éléments de ces protocoles, dans l'attente de leur entrée en vigueur.

Votre commission a adopté **quatre amendements rédactionnels** à l'initiative de votre rapporteur.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 34 ter

(article 8 de l'ordonnance n° 2012-6 du 5 janvier 2012)

Coordination avec l'article 34 bis

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, coordonne les délais d'abrogation de certaines dispositions du code de l'environnement, par cohérence avec le contenu de l'article 34 bis.

I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption, en séance publique, d'un amendement du rapporteur Philippe Plisson.

Il abroge l'article 8 de l'ordonnance n° 2012-6 du 5 janvier 2012 modifiant les livres I^{er} et V du code de l'environnement.

Cet article 8 prévoit que, trois mois à compter de l'entrée en vigueur du protocole signé à Paris le 12 février 2004 portant modification de la convention de Paris de 1960, la section 2 du chapitre VII du titre IX du livre V du code de l'environnement et l'article L. 597-25 du même code sont abrogés. Cette section (article L. 597-26 à L. 597-46) comporte en effet les dispositions transitoires applicables jusqu'à l'entrée en vigueur du protocole modificatif de 2004.

II. La position de votre commission

Le dernier alinéa de l'article 34 bis est identique à l'article 8 de l'ordonnance n° 2012-6 du 5 janvier 2012, à ceci près qu'il prévoit un délai transitoire de six mois et non de trois mois. Les consultations réalisées auprès des parties prenantes par le rapporteur de l'Assemblée nationale ont mis en évidence que le délai de six mois prenait mieux en compte les contraintes pesant sur les opérateurs, d'où la nécessité de privilégier la formulation de l'article 34 bis du présent projet de loi et d'abroger l'article 8 de l'ordonnance.

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

TITRE VII

SIMPLIFIER ET CLARIFIER LES PROCÉDURES POUR GAGNER EN EFFICACITÉ ET EN COMPÉTITIVITÉ*Article 35*

(articles L. 121-9 du code de l'environnement et L. 323-3 du code de l'énergie)

Procédure de concertation du public avec garant pour la construction de réseaux électriques et gaziers

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, étend la procédure de concertation du public avec garant pour les projets d'infrastructure linéaire énergétique et crée une procédure de participation pour les déclarations d'utilité publique sans enquête publique.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 121-9 du code de l'environnement précise les modalités de participation du public sur les projets d'infrastructures. Celles-ci sont définies par la **Commission nationale du débat public** (CNDP).

La CNDP apprécie tout d'abord, pour chaque projet, l'opportunité d'un débat public, en fonction « *de l'intérêt national du projet, de son incidence territoriale, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent et de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ».

Si elle estime qu'un débat public est nécessaire, elle peut l'organiser elle-même ou charger le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet de l'organiser. Dans ce cas, elle définit les modalités d'organisation du débat et veille à son bon déroulement.

Si la CNDP estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut recommander la tenue d'une concertation menée par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet. Depuis le vote de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, l'article L. 121-9 prévoit la possibilité pour la CNDP de désigner **un garant** chargé d'organiser cette concertation afin que le public puisse présenter ses observations et ses contre-propositions.

Cette procédure de concertation publique avec garant permet de tenir des délais plus brefs. Un débat public classique dure en moyenne dix-huit mois (constitution du dossier, déroulement du débat, publication du compte rendu, suites données par le maître d'ouvrage).

La procédure avec garant permet également une consultation du public plus opérationnelle, dans la mesure où, contrairement au débat public qui se concentre sur la question de l'opportunité de réalisation d'un ouvrage, la concertation avec garant associe le public à la définition du tracé de l'ouvrage.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le règlement européen n° 347/2013 sur les infrastructures énergétiques impose de raccourcir la procédure d'élaboration des projets à 24 mois, voire 18 mois pour les projets déclarés d'intérêt commun. En l'état du droit, le recours à la concertation avec garant permet seul de garantir la tenue de ces délais resserrés.

L'article L. 323-3 du code de l'énergie prévoit que les travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des ouvrages de la concession de transport ou de distribution d'électricité peuvent être déclarés d'utilité publique par l'autorité administrative. Cette déclaration d'utilité publique doit être précédée d'une étude d'impact et d'une enquête publique.

L'article R. 122-2 du code de l'environnement impose une étude d'impact pour tout projet de ligne aérienne d'une longueur supérieure à 15 kilomètres, de liaison souterraine de tension supérieure ou égale à 225 000 volts et d'une longueur supérieure à 15 kilomètres, ou encore de construction ou d'extension de poste.

En dessous de ces seuils, l'autorité administrative évalue au cas par cas la nécessité d'une étude d'impact. Lorsque les projets de lignes électriques ne sont pas soumis à une étude d'impact, ils ne sont pas non plus soumis à une enquête publique. Une simple consultation du public par voie électronique est prévue par le décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements.

II. Le projet de loi initial

Le présent article redéfinit les règles de consultation du public pour les ouvrages d'infrastructures linéaires énergétiques, en vue d'accélérer la construction de ces réseaux.

Le I complète l'article L. 121-9 du code de l'environnement pour prévoit que, dans le cas des ouvrages linéaires énergétiques, lorsque la CNDP estime qu'une participation du public est nécessaire, celle-ci prend systématiquement la forme d'une **concertation avec garant**, désigné par la CNDP.

La CNDP détermine par ailleurs les modalités de cette participation du public, notamment en ce qui concerne l'établissement et la publication du document de synthèse rendant compte du déroulement de la concertation et de ses résultats.

Il n'est ainsi plus possible pour la CNDP d'organiser un débat public classique pour ce type de projet. Le recours au garant prévu par le présent projet de loi vise à **raccourcir les délais des procédures administratives et à accélérer le déploiement des infrastructures** pour les nouveaux moyens de production d'électricité.

Le II rétablit à l'article L. 323-3 du code de l'énergie, pour le cas des ouvrages de transport d'électricité non soumis à enquête publique, **une consultation du public sur le dossier de déclaration d'utilité publique** auprès des mairies des communes traversées par l'ouvrage, afin de déterminer si l'expropriation n'est pas excessive au regard de l'intérêt public. La participation du public est donc ici renforcée.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Les députés ont adopté quatre amendements rédactionnels en commission spéciale, à l'initiative de la rapporteure Ericka Bareigts.

IV. La position de votre commission

Votre commission souscrit à cet article, qui met en œuvre une recommandation du Conseil économique, social et environnemental formulée dans un avis de mars 2014¹. L'article organise une procédure de consultation pour les déclarations d'utilité publique sans enquête publique, ce qui est de nature à renforcer la participation du public et l'acceptation des projets.

¹ *Concertation entre parties prenantes et développement économique*, Laurence Hézard, Brigitte Fargevieille, Conseil économique, social et environnemental, mars 2014

Par ailleurs, votre commission estime que la concertation publique avec garant a démontré son efficacité et peut permettre un développement rapide des énergies renouvelables sur l'ensemble du territoire, dans le respect du principe de participation du public inscrit au Préambule de la Constitution.

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

Article 36

(article L. 121-4 du code de l'énergie)

Extension du champ de compétence des gestionnaires de réseaux électriques au domaine public maritime

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, clarifie les règles relatives aux ouvrages électriques en mer en étendant la compétence des gestionnaires de réseaux au domaine public maritime.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 121-4 du code de l'énergie énonce, dans son I, les **obligations de service public assignées aux entreprises du secteur de l'électricité** : assurer la « *desserte rationnelle du territoire national* » dans le respect de l'environnement ; permettre l'interconnexion avec les pays voisins ; garantir « *le raccordement et l'accès* » aux réseaux publics de transport et de distribution dans des conditions non discriminatoires.

Son II dispose que ces missions sont concédées à des **gestionnaires légalement désignés** : RTE est gestionnaire du réseau public de **transport** ; ERDF et les entreprises locales de distribution assurent l'exploitation des réseaux publics de **distribution en France métropolitaine** ; EDF conserve l'exploitation des réseaux publics de **transport et de distribution dans les zones non interconnectées** que sont la Corse et l'outre-mer.

Enfin, il est précisé que la compétence des gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution s'étend « *à la mer territoriale, au plateau continental et à la zone économique au large des côtes du territoire de la République lorsque les ouvrages électriques sont raccordés aux réseaux publics terrestres exploités par ces gestionnaires* ». Ce champ **exclut ainsi le sol et le sous-sol marins ainsi que le rivage.**

II. Le projet de loi initial

Le présent article étend la compétence des gestionnaires de réseaux électriques au **domaine public maritime**, défini à l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques. Cette compétence inclut désormais « *le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer* ».

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Aucune modification n'a été adoptée à cet article par l'Assemblée nationale.

IV. La position de votre commission

Votre rapporteur est favorable à l'adoption de cet article, dans la mesure où celui-ci apporte une **clarification souhaitable** pour le développement des énergies marines.

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

Article 37

(articles L. 146-4 et L. 146-6 du code de l'urbanisme)

Extension des dérogations à la loi Littoral pour permettre l'atterrissage de lignes électriques dans la bande littorale et les espaces remarquables

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, déroge au principe d'inconstructibilité dans la bande littorale et les espaces remarquables du littoral, afin de permettre l'atterrissage de lignes électriques nécessaires à l'exercice de missions de service public.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (dite loi Littoral) dispose, dans son I, que « *l'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.* »

Ce **dispositif anti-mitage** vise à maîtriser l'urbanisation du littoral en évitant le développement anarchique d'îlots de constructions. Il s'applique sur l'ensemble du territoire des communes concernées, sans limite de distance par rapport à la mer, et concerne tout type de construction : maisons, hangars, stations d'épuration, éoliennes, bâtiments agricoles, ou encore terrains de camping.

S'y ajoutent des **zones particulières bénéficiant d'une protection renforcée**, parmi lesquelles on distingue la bande littorale des cent mètres et les espaces remarquables.

Ainsi, la loi Littoral prévoit une protection forte à proximité immédiate de l'eau. Des mesures conservatoires sont nécessaires pour contenir la pression qui s'exerce sur les rivages : pour cette raison, le III de l'article L. 146-4 pose le principe d'une **inconstructibilité absolue sur une bande littorale de cent mètres** à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs. Cette règle ne s'applique qu'**en dehors des espaces déjà urbanisés**. Il est **possible d'y déroger** dans le cadre de services publics ou d'activités économiques **exigeant la proximité immédiate de l'eau** (ferme aquacole ou conchylicole, hangar ou atelier de réparation navale, poste de surveillance de plage).

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi Grenelle II) a introduit une **dérogation supplémentaire** pour les ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des **installations marines utilisant les énergies renouvelables** (éoliennes offshore et hydroliennes). Deux conditions doivent cependant être remplies pour réaliser de tels ouvrages : la réalisation d'une enquête publique et l'obligation d'utiliser des techniques de raccordement souterraines de moindre impact environnemental. Cette dérogation **évite aux gestionnaires de réseau d'emprunter des détours de plusieurs kilomètres** pour respecter le principe de continuité du bâti, ce qui induisait d'importants surcoûts.

Dans une logique similaire, l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme pose le **principe de l'inconstructibilité des « espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral »**. La liste de ces espaces figure à l'article R. 146-1¹.

Pour préserver au maximum les espaces remarquables, le législateur n'y admet que des **aménagements légers** nécessaires à leur gestion, leur mise en valeur ou leur ouverture au public, ainsi que la réalisation de travaux facilitant leur conservation ou leur protection. L'article R. 146-2 définit la nature et les modalités de réalisation de ces aménagements qui ne doivent pas dénaturer ou compromettre la qualité du site. Leur conception doit permettre en général un retour du site à l'état naturel. Ainsi, les aires de stationnement comme les chemins piétonniers ou cyclables ne peuvent être ni bétonnés, ni cimentés.

Autrefois excessivement restrictive, la liste des dérogations a été étendue à plusieurs reprises. La dernière modification a été introduite par la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes (dite « loi Brottes »), pour **permettre la construction de canalisations du réseau public de transport ou de distribution d'électricité visant à promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables**. Des verrous sont cependant prévus : la réalisation d'une enquête publique, l'obligation d'utiliser des techniques de raccordement souterraines de moindre impact environnemental et la possibilité de refuser les projets « *de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables* ».

¹ a) Les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans, les falaises et les abords de celles-ci ;

b) Les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ;

c) Les îlots inhabités ;

d) Les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps ;

e) Les marais, les vasières, les tourbières, les plans d'eau, les zones humides et milieux temporairement immergés ;

f) Les milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales telles que les herbiers, les frayères, les nourrisseries et les gisements naturels de coquillages vivants ; les espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 et les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ;

g) Les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 modifiée et des parcs nationaux créés en application de la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960, ainsi que les réserves naturelles instituées en application de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 ;

h) Les formations géologiques telles que les gisements de minéraux ou de fossiles, les stratotypes, les grottes ou les accidents géologiques remarquables ;

i) Les récifs coralliens, les lagons et les mangroves dans les départements d'outre-mer.

II. Le projet de loi initial

Les dérogations prévues en faveur des énergies renouvelables dans les espaces particuliers du littoral **ne permettent pas de réaliser des interconnexions avec les pays voisins** (notamment avec l'Espagne, la Grande-Bretagne ou l'Irlande) ou des projets sous-marins qui visent à éviter les impacts plus importants qu'auraient eus ces infrastructures à terre.

Par conséquent, le présent article étend, **dans la bande littorale et dans les espaces remarquables**, les régimes dérogatoires à **l'ensemble des lignes électriques atterrées nécessaires à l'exercice de missions de service public**. Ces dérogations sont également soumises à enquête publique et doivent faire appel à des **techniques de moindre impact environnemental**, sous peine d'être refusées. L'autorisation administrative peut également être assortie de **prescriptions supplémentaires** destinées à limiter l'impact environnemental des canalisations et de leurs jonctions.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

La commission spéciale a adopté huit amendements, dont sept d'ordre rédactionnel, à l'initiative de sa rapporteure Ericka Bareigts.

La seule modification de fond consiste en la **suppression d'un verrou dont l'application a été jugée complexe**. La version initiale du projet de loi prévoyait en effet que la localisation des lignes électriques devait répondre à « *une nécessité technique impérative* » pour pouvoir déroger à la loi Littoral. La rapporteure a estimé qu'il était **difficile de démontrer** une telle « nécessité technique impérative », ce qui ne manquerait pas d'alimenter le contentieux déjà abondant en matière d'urbanisme littoral : ce critère revient en pratique à **priver de portée effective le présent article**, raison pour laquelle il a été supprimé, avec l'accord du Gouvernement.

IV. La position de votre commission

Dans le **rapport d'information sur la loi Littoral** qu'ils ont récemment présenté à la commission du développement durable¹, Odette Herviaux et Jean Bizet ont souligné qu'« *avec le développement de nouveaux usages, l'application de la loi Littoral se heurte à des difficultés qui n'avaient pas pu être anticipées à l'origine. La politique volontariste de développement des énergies renouvelables doit ainsi être conciliée avec les principes de continuité et les protections propres à la bande littorale, aux espaces remarquables et aux espaces proches du rivage. Au-delà du classique grief d'incohérence des politiques publiques, la loi Littoral peut être vue comme un élément modérateur qui limite l'extension anarchique des nouveaux dispositifs. Les dérogations sont accordées avec parcimonie*

¹ Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines - Rapport d'information n° 297 (2013-2014) de Mme Odette Herviaux et M. Jean Bizet, fait au nom de la commission du développement durable du Sénat, déposé le 21 janvier 2014.

et égrenées au fil du temps, ce qui permet à la fois de s'assurer de leur réelle nécessité et de les calibrer avec précision. »

Votre rapporteur estime que le présent article se situe dans ce cadre : la dérogation accordée répond à un **objectif légitime**, favoriser les interconnexions électriques nécessaires au développement d'un réseau européen d'énergies renouvelables, tout en étant **solidement encadrée**. Il est donc **favorable à ce dispositif**, qui devrait **favoriser la diffusion de l'électricité éolienne et hydrolienne jusqu'aux zones de consommation** tout en **palliant les inconvénients liés à l'intermittence des énergies vertes**, accélérant ainsi la transition vers un nouveau modèle énergétique.

L'étude d'impact annexée au projet de loi estime qu'un tel dispositif pourrait entraîner **une économie de l'ordre de plusieurs dizaines de millions d'euros**. En effet, le contournement systématique des espaces remarquables entraîne des **longueurs supplémentaires de câbles** (qui ont d'ailleurs la plupart du temps, un impact sur le milieu marin, globalement proportionnel à la longueur de la tranchée) : il faut ainsi compter un **surcoût de 4 à 6 millions d'euros par kilomètre** pour un câble en 320 kV¹, supporté *in fine* par le consommateur via le tarif d'utilisation des réseaux (TURPE).

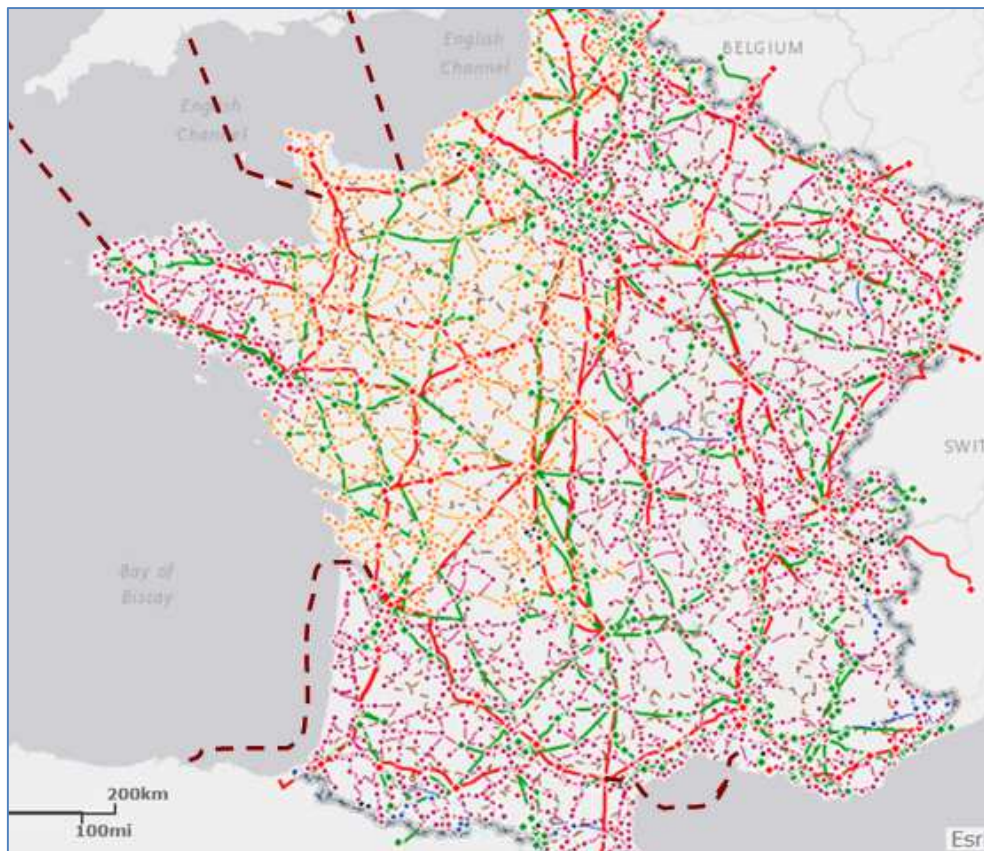
D'après les informations communiquées à votre rapporteur, **cinq projets d'interconnexions sont actuellement envisagés**, qui bénéficieraient des dispositions du présent article : deux projets d'interconnexion avec le Royaume Uni à horizon 2020 (le projet IFA2 à partir du Calvados et le projet FAB à partir de la Manche, via Aurigny) ; un projet de ligne purement française par la Méditerranée (projet Midi-Provence) à horizon 2020 ; un projet d'interconnexion avec l'Espagne par le golfe de Gascogne à horizon 2025 ; un projet d'interconnexion avec l'Irlande (projet Celtic) à horizon 2025.

Le projet par le Calvados (IFA2) a d'ores et déjà trouvé un point d'atterrage **qui évite les espaces remarquables**. Pour le projet Midi-Provence, le point d'atterrage identifié par le gestionnaire de réseau sur la commune de Martigues (où sera construite la station de conversion) utilise **le seul chenal au sein duquel il n'y a pas de posidonies**². Dans la mesure où ce point **ne se trouve pas en continuité de l'urbanisation**, les dispositions du présent article permettront au préfet de valider des arbitrages raisonnables.

¹ Soit 30 millions d'euros pour un détour de six kilomètres, ce qui est plutôt fréquent compte tenu de la rareté des points d'atterrage et de l'impossibilité de traverser les zones urbanisées ou les ports (pour des raisons d'acceptabilité et des problèmes techniques liés au trafic maritime).

² Plante aquatique endémique de la Méditerranée (les autres espèces ne se trouvent que sur les côtes australiennes), dont les herbiers sont considérés comme des formations essentielles dans le stockage du carbone atmosphérique et l'oxygénation du milieu.

LES CINQ PROJETS D'INTERCONNEXIONS DE RÉSEAUX D'ÉNERGIES RENOUVELABLES ACTUELLEMENT ENVISAGÉS



Source : Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

Le **schéma de planification à dix ans** du *European network of transmission system operators for electricity* (ENTSOE), association des gestionnaires de réseaux européens, permet d'anticiper les autres projets dans les années à venir : ceux qui sont à l'étude sont **uniquement des projets terrestres** avec la Belgique et l'Allemagne. En Mer du Nord, les gestionnaires concernés envisagent de mutualiser des interconnexions avec du raccordement d'éolien en mer, mais les **technologies nécessaires n'existent pas actuellement** (raccordement en courant continu). Un **autre projet d'interconnexion est prévu entre l'Espagne et la Grande Bretagne, avec un atterrissage en France**, mais ce projet est porté par un **consortium privé** (ACS) et n'est donc pas concerné par les dérogations du présent article.

En outre, le **coût de ces ouvrages permet également d'apprécier le rythme de développement**, compte tenu de la capacité d'investissement de RTE (1,4 milliard d'euros par an) : le projet Golfe de Gascogne est estimé entre 1,6 et 1,9 milliard d'euros, IFA2 est estimé à 670 millions d'euros (dont 50 % à la charge de RTE).

Votre rapporteur souhaite reprendre à son compte les remarques d'Odette Herviaux et Jean Bizet, qui insistent sur la **nécessité de conserver une vision d'ensemble sur le littoral** et attirent l'attention « *sur l'existence d'effets dynamiques : prise individuellement, chacune [des] exceptions est largement justifiée, mais leur cumul risque à terme de vider la notion d'espace remarquable de sa substance* ». Sans remettre en cause le bien-fondé des dérogations, ils soulignent « *la nécessité de veiller à un développement maîtrisé de ces installations, afin de ne pas encourager leur multiplication anarchique en bord de mer. En outre, des provisions financières sont nécessaires pour anticiper le démantèlement de ces ouvrages et de ces câbles, et permettre un retour du littoral à l'état naturel. Il s'agit d'éviter que le financement de ces opérations coûteuses soit reporté sur la collectivité en cas de disparition de l'exploitant* ».

Votre rapporteur souscrit en particulier à cette dernière préoccupation : **il s'est donc assuré que les ouvrages concernés ne risquaient pas de se retrouver sans propriétaire le jour où il faudrait les démanteler**. La réponse de l'administration est rassurante sur ce point, précisant que « *les ouvrages des réseaux publics appartiennent à RTE dans le cadre du transport et aux collectivités locales pour la distribution. Le cahier des charges du réseau public de transport, dans son chapitre II, traite de l'entretien de la maintenance et du renouvellement des ouvrages.* »

Par ailleurs, s'agissant d'ouvrages en mer, **le démantèlement n'est pas forcément la réponse adéquate**. En général, ce sont les travaux qui ont un impact sur l'environnement, et non la présence d'un câble inerte (depuis que l'on n'utilise plus de câbles à huile). La **durée de vie d'un câble peut atteindre 70 ans** et **une fois que le milieu marin s'est reconstitué** autour de celui-ci, son démantèlement risque à nouveau de perturber l'écosystème local, ce qui n'est pas forcément souhaitable.

À l'initiative de votre rapporteur, un amendement de clarification rédactionnelle a été adopté.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 37
(article L. 433-2 du code de l'urbanisme)

Permis de construire précaire pour les installations d'énergies renouvelables

Objet : cet article additionnel vise à autoriser la prolongation du délai d'enlèvement des permis précaires lorsque les nécessités d'une expérimentation dans le domaine des énergies renouvelables le justifient.

I. Le droit en vigueur

L'implantation de certaines installations expérimentales de production d'énergie renouvelable impose, du fait par exemple de leur localisation géographique, le recours à un permis de construire précaire, au titre de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme.

L'article L. 433-2 dispose que l'autorité accordant ce permis de construire « *peut fixer un délai à l'expiration duquel le pétitionnaire doit enlever la construction autorisée* ». Par ailleurs, un décret en Conseil d'État précise les secteurs protégés dans lesquels la fixation d'un délai est obligatoire.

Toutefois, ces dispositions ne prévoient pas la possibilité de demander une prolongation de ce délai d'enlèvement. Or la durée nécessaire à la construction, la mise en service, puis à la réalisation des tests nécessaires à la démonstration faisant l'objet d'une telle expérimentation, peut évoluer au fur et à mesure de l'avancée du projet : l'ampleur des tests à réaliser sur un prototype sont par nature difficiles à apprécier *ex ante*.

II. Le dispositif adopté par votre commission

Votre rapporteur a émis un avis favorable à l'adoption de l'amendement proposé par Ronan Dantec. Celui-ci complète l'article L. 433-2 du code de l'urbanisme par un alinéa prévoyant une **prolongation du délai d'enlèvement** « *si les nécessités d'une expérimentation dans le domaine des énergies renouvelables le justifient.* »

Bien que la fixation du délai d'un permis précaire soit de niveau réglementaire, cette disposition est de nature à **encourager les entreprises à s'implanter en France** pour tester les solutions technologiques innovantes qu'elles cherchent à développer dans le secteur des énergies renouvelables.

En épargnant de la complexité administrative aux porteurs de projets innovants, elle favorise des filières industrielles, sources d'emplois et de croissance pour notre pays.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 38

(articles L. 111-86, L. 111-89, L. 111-95 [abrogé], L. 321-5 et L. 322-12 du code de l'énergie)

Clarification de diverses dispositions du code de l'énergie

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, vise à clarifier certaines dispositions du code de l'énergie.

I. Le droit en vigueur

Les **articles L. 111-84 à L. 111-90 du code de l'énergie** prévoient les règles comptables des entreprises du secteur de l'énergie (entreprises électriques et entreprises gazières).

L'article L. 111-86 dispose ainsi que, pour les entreprises électriques, « les règles d'imputation, les périmètres comptables et les principes déterminant les relations financières entre les différentes activités, qui sont proposés par les opérateurs concernés pour mettre en œuvre la séparation comptable prévue à l'article L. 111-84, ainsi que toute modification ultérieure de ces règles, périmètres ou principes sont approuvées par la Commission de régulation de l'énergie ».

L'article L. 111-89, parallèlement, dispose, pour les entreprises gazières, « les règles d'imputation, les périmètres comptables et les principes déterminant les relations financières entre les différentes activités, qui sont proposés par les opérateurs concernés pour mettre en œuvre la séparation comptable prévue à l'article L. 111-88, ainsi que toute modification ultérieure de ces règles, périmètres ou principes sont approuvées par la Commission de régulation de l'énergie dans des conditions fixées par voie réglementaire ».

L'article L. 111-95 du même code prévoit qu'un décret en Conseil d'État doit préciser les modalités d'application de la sous-section concernant les dispositions relatives aux réseaux électriques au sein de la section relative au droit d'accès aux réseaux et aux installations. Cette section regroupe les articles L. 111-91 à L. 111-96.

Les réseaux électriques désignent l'ensemble des ouvrages, lignes et postes de transformation, qui permettent d'acheminer l'énergie électrique des centres de production aux zones de consommation. On distingue :

- le **réseau public de transport**, composé des lignes de tension supérieure ou égale à 50 kV (communément désignée par le terme « haute tension » ou « HTB »), destiné à transporter des quantités importantes d'énergie sur de grandes distances ;

- les **réseaux publics de distribution**, composés des lignes de tension inférieure à 50 kV, qui desservent l'échelon local.

Les producteurs et les consommateurs doivent pouvoir accéder aux réseaux, les premiers pour « injecter » l'électricité qu'ils produisent, les seconds pour « soutirer » l'électricité dont ils ont besoin pour faire fonctionner leurs installations ou appareils électriques.

Les gestionnaires de réseaux de distribution, eux, doivent pouvoir accéder au réseau de transport pour « soutirer » de l'électricité et la distribuer aux consommateurs domestiques et industriels raccordés à leurs réseaux ou « injecter » l'énergie produite par les sites de production raccordés à leurs réseaux.

Un « **droit d'accès au réseau de distribution d'électricité** » est garanti par les opérateurs qui l'exploitent par l'article L. 111-91 du code de l'énergie, notamment au bénéfice des consommateurs en demande de raccordement. Et c'est au gestionnaire du réseau qu'il revient d'assurer le respect de ce droit.

Le **titre III du Livre II du code de l'énergie**, intitulé « La performance énergétique », comporte aujourd'hui trois chapitres : un chapitre contenant les dispositions générales, un chapitre relatif au service public de la performance énergétique de l'habitat, créé par la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, et un chapitre relatif à la performance énergétique des entreprises, créé par la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable.

L'article L. 321-5 du code de l'énergie fait référence à l'article 10 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, qui prévoit les modalités de règlement des différends en cas de désaccord entre les gestionnaires de réseaux.

Cet article prévoit que les **différends éventuels sont tranchés par une commission de trois membres** présidée par un magistrat de la Cour des comptes, nommé sur proposition du premier président de la Cour des comptes. Un décret fixe les modalités de désignation des deux autres

membres. Cette commission règle le différend dans un délai de six mois à compter de sa saisine. Sa décision peut faire l'objet d'un recours de plein contentieux devant la juridiction administrative.

L'article L. 322-12 du code de l'énergie, relatif à la qualité de l'électricité, prévoit que *« lorsque le niveau de qualité n'est pas atteint en matière d'interruptions d'alimentation imputables aux réseaux publics de distribution, l'autorité organisatrice peut obliger le gestionnaire du réseau public de distribution concerné à remettre entre les mains d'un comptable public une somme qui sera restituée après constat du rétablissement du niveau de qualité »*. Il prévoit en outre qu'un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application et *« notamment les principes généraux de calcul de la somme à remettre, qui tiennent compte de la nature et de l'importance du non-respect de la qualité constaté »*.

L'étude d'impact annexée au présent projet de loi souligne que cette disposition est potentiellement contre-productive car elle diminue les liquidités disponibles pour faire les investissements.

II. Le projet de loi initial

Le présent article apporte des clarifications et des mises à jour au sein du code de l'énergie.

Le 1° supprime le renvoi à des dispositions réglementaires prévu par l'article L. 111-86, ces dernières étant inutiles.

Le 2° **procède à la même modification** à l'article L. 111-89.

Le 3° **abroge l'article L. 111-95**, le décret qu'il prévoit s'étant avéré inutile.

Le 4° **complète le titre III du Livre II par un chapitre IV** intitulé « La performance énergétique dans la commande publique », afin de permettre la codification d'une partie du décret de transposition de la directive 012/27/UE relative à l'efficacité énergétique dans la future partie réglementaire du code de l'énergie.

Le 5° **intègre les dispositions de l'article 10 de la loi du 9 août 2004** relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, qui prévoit les modalités de règlement des différends en cas de désaccord entre les gestionnaires de réseaux au sein du code de l'énergie.

Le 6° **supprime le dispositif de sanction financière dont disposent les autorités concédantes à l'égard des gestionnaires de réseau** lorsque le niveau de qualité n'est pas atteint, prévu par l'article L. 322-12. **Il le remplace par une incitation**, telle que la prévoit l'article L. 341-3, qui dispose que la Commission de régulation de l'énergie peut prévoir un encadrement pluriannuel d'évolution des tarifs et des mesures incitatives appropriées, tant à court terme qu'à long terme, pour encourager les

gestionnaires de réseaux à améliorer leurs performances, notamment en ce qui concerne la qualité de l'électricité.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Un **amendement rédactionnel** a été adopté en commission spéciale, à l'initiative de la rapporteure, Ericka Bareigts.

Un **amendement réécrivant le 6°** a été adopté en séance publique, à l'initiative de Frédérique Massat. Il complète l'article L. 322-12 du code de l'énergie afin de **faire coexister** :

- le **système de sanction locale**, qui prévoit que les autorités organisatrices des réseaux de distribution d'électricité peuvent consigner une somme remise par les gestionnaires de réseaux, qui a vocation à leur être restituée une fois les niveaux de qualité rétablis, et qui, loin de ne reposer que sur une logique de sanction financière, est donc largement incitatif ; l'amendement précise d'ailleurs que le décret en Conseil d'État définissant les modalités de ce système doit être pris dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi ;

- le **système de régulation incitative « nationale »**, exercée par la Commission de régulation de l'énergie, prévu par l'article L. 341-3 du code de l'énergie.

IV. La position de votre commission

Votre rapporteur a considéré que ces dispositions, allant dans le sens d'une simplification et d'une clarification du droit existant, n'appelaient pas de modifications particulières.

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

Article 38 bis A
(article L. 146-4-1 [nouveau] du code de l'urbanisme)

Implantations d'éoliennes terrestres sur le territoire des communes littorales

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, vise à permettre, sous certaines conditions, l'implantation d'éoliennes dans les communes littorales, en dérogeant au principe d'extension de l'urbanisation en continuité posé par la loi Littoral.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 146-4 du code de l'urbanisme dispose que l'extension de l'urbanisation dans les communes littorales doit être réalisée en continuité avec les agglomérations et villages existants (*cf. supra* commentaire de l'article 37). Or le Conseil d'État a récemment estimé que **la construction d'éoliennes doit** être regardée comme une extension de l'urbanisation et donc **être implantée en continuité** d'une agglomération ou d'un village existant (CE, 14 novembre 2012, Société Néo Plouvien)¹.

L'incohérence de cette règle avec les dispositions introduites par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi ENE dite « Grenelle II ») **est régulièrement critiquée** : l'article L. 553-1 du code de l'environnement impose en effet aux éoliennes dont la hauteur de mât est supérieure à 50 mètres, **un éloignement « d'une distance de 500 mètres par rapport aux constructions à usage d'habitation, aux immeubles habités et aux zones destinées à l'habitation »**.

Il en résulte que, sous réserve du respect des prescriptions qui peuvent être édictées pour assurer la sécurité de l'installation, l'implantation de ces éoliennes ne peut être envisagée dans les communes littorales qu'en continuité des zones urbanisées non destinées à l'habitation, comme par exemple les zones industrielles et les installations portuaires.

Dans son rapport thématique sur la politique de développement des énergies renouvelables, rendu public le 25 juillet 2013, la Cour des Comptes dénonce les conséquences pratiques de ce cumul de règles : *« les autorités préfectorales ne peuvent donc délivrer des permis de construire pour des éoliennes*

¹ À noter, bien que le juge administratif considère également qu'une centrale solaire au sol, malgré son caractère réversible, peut constituer une extension de l'urbanisation (CAA Bordeaux, 4 avril 2013), l'application du principe de continuité aux installations photovoltaïques suscite moins de débats, en raison de leur faible efficacité économique.

situées dans les zones littorales, qui sont précisément celles où soufflent des vents favorables. »

L'analyse des débats parlementaires au moment de l'adoption de la loi Grenelle II montre que cette situation résulte d'une volonté délibérée du législateur : **il ne s'agit pas d'un phénomène d'incohérence des politiques publiques mais bien d'une hiérarchisation des priorités**. En l'état actuel du droit, l'objectif de protection de la loi Littoral l'emporte sur le développement de l'éolien terrestre.

Dans leur récent rapport d'information sur la loi Littoral¹, Odette Herviaux et Jean Bizet ont indiqué : *« Ce choix est cependant susceptible d'évoluer en fonction de la stratégie qui sera choisie pour accompagner la transition énergétique. En particulier, la question du renouvellement du parc existant devra être posée. On estime en effet qu'environ 500 mégawatts (MW) éoliens sont actuellement installés et exploités sur le territoire de communes littorales. L'application de la jurisprudence du Conseil d'État rendra impossible leur remplacement (« repowering ») en fin de vie, le nouveau permis de construire ne pouvant être accordé. »*

II. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Introduit en séance publique à l'initiative du Gouvernement, cet article vise à **permettre sous certaines conditions l'implantation d'éoliennes dans les communes littorales, en résolvant la contradiction** entre l'impossibilité d'implanter une éolienne à moins de 500 mètres d'habitations d'une part, et la règle d'urbanisation en continuité d'autre part.

Il crée un nouvel article L. 146-4-1 dans le code de l'urbanisme, qui prévoit un **processus dérogatoire** impliquant une délibération de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou de la commune concernée **après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites (CDNPS)**.

Un **verrou de principe** est néanmoins posé : ces éoliennes ne pourront être implantées si elles sont de nature à *« porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables »*, ce qui revient à laisser le juge administratif apprécier *in concreto* en cas de contentieux (sachant que la jurisprudence administrative privilégie en général la protection du littoral).

En tout état de cause, elles **ne pourront être construites dans les espaces proches du rivage, ni à moins d'un kilomètre du rivage**. Cette dernière largeur **peut toutefois être adaptée dans le plan local d'urbanisme**

¹ Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines – Rapport d'information n° 297 (2013-2014) de Mme Odette Herviaux et M. Jean Bizet, fait au nom de la commission du développement durable du Sénat, déposé le 21 janvier 2014.

(en dehors des espaces proches du rivage) pour tenir compte des réalités du terrain.

Le présent article complète également le 3° de l'article 4 de l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement : l'ajout opéré consiste à **soumettre les expérimentations d'implantation d'éoliennes, d'unités de méthanisation et d'installations de biogaz**, autorisées pour une durée de trois ans sur le territoire des régions de Basse-Normandie, Bretagne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Midi-Pyrénées, Nord - Pas-de-Calais et Picardie, **aux dispositions particulières au littoral**, définies au chapitre VI du titre IV du livre I^{er} du code de l'urbanisme.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur est **favorable à cet article**. Comme l'ont indiqué Odette Herviaux et Jean Bizet, **il s'agit de faire un choix** : la balance penche aujourd'hui davantage en faveur du développement de l'éolien terrestre que de l'objectif de protection du littoral, tout en sanctuarisant une bande d'un kilomètre à partir du rivage, sur laquelle aucune installation ne pourra être construite. Aucune solution n'est totalement parfaite, mais **il semble que les mentalités soient désormais mieux préparées à accepter l'implantation d'éoliennes en bord de mer**, où les vents sont favorables.

En revanche, votre rapporteur **ne souhaite pas que cette dérogation constitue une nouvelle brèche** dans la loi Littoral, servant de prétexte à la multiplication des demandes de dérogation au nom du principe d'égalité. Le présent projet de loi prévoit déjà deux assouplissements à la loi Littoral, il est préférable de s'en tenir à ces dispositions en gardant à l'esprit les conclusions du rapport remis l'année dernière par Odette Herviaux et Jean Bizet. Ils attirent l'attention sur l'existence d'effets dynamiques : **prise individuellement, chaque dérogation paraît justifiée, mais leur cumul risque à terme de vider la loi Littoral de sa substance**.

Pour cette raison, **votre rapporteur n'est favorable à aucune autre dérogation, aussi justifiée puisse-t-elle paraître**, comme cela est par exemple fréquemment demandé pour les **installations photovoltaïques** (dont l'**analyse coûts/bénéfices** n'est d'ailleurs pas favorable au regard de l'objectif de protection du littoral, en raison de leur moindre efficacité énergétique et ce, malgré leur caractère potentiellement réversible).

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

Article additionnel après l'article 38 bis A
(article L. 553-2 du code de l'environnement)

Implantations d'éoliennes terrestres à proximité d'installations critiques

Objet : cet article additionnel vise à concilier le développement de l'éolien terrestre et le bon fonctionnement des installations stratégiques du pays, en renvoyant à un décret la définition des règles d'implantation et en confiant au préfet de région un pouvoir d'arbitrage au cas par cas.

I. Le droit en vigueur

En l'état actuel du droit, les permis de construire et les autorisations d'exploiter des éoliennes sont **subordonnés à des distances d'éloignement par rapport à certains radars militaires ou civils** (météo, contrôle aérien) **ainsi qu'à des secteurs militaires.**

Ainsi l'armée, la direction générale de l'aviation civile (DGAC) ou encore Météo France, disposent d'un droit de veto sur les projets éoliens. **À la fois juge et partie**, ils ont tendance à **privilégier systématiquement leurs propres intérêts**, au détriment des objectifs fixés par l'arrêté du 15 décembre 2009 relatif à la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité, prévoyant **l'installation de 19 000 mégawatts (MW) d'éoliennes terrestres** à horizon 2020.

Les producteurs estiment qu'**environ 8 700 MW de projets éoliens sont actuellement bloqués**, représentant 14 milliards d'euros d'investissements : 5 777 MW au titre des contraintes militaires, 1 589 MW pour les contraintes de la DGAC et 1 335 MW pour les radars Météo France.

II. Le dispositif adopté par votre commission

Votre rapporteur a émis un avis favorable à l'adoption des amendements identiques proposés par Charles Revet et par Ronan Dantec. Ils proposent qu'un décret en Conseil d'État précise *« les règles d'implantation des installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent vis-à-vis des installations et secteurs militaires, des équipements de surveillance météorologique et de navigation aérienne »*.

Plutôt qu'un principe général, cet amendement préconise une analyse au cas par cas de la compatibilité entre un projet éolien et les installations critiques situées à proximité : il précise ainsi que les règles sont *« adaptées aux spécificités locales et compatibles avec la réalisation des objectifs de la programmation pluriannuelle des investissements prévue à l'article L. 141-1 du code de l'énergie et les objectifs fixés par le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie prévu à l'article L.222-1 du code de l'environnement »*.

Enfin, il **confie à l'autorité préfectorale le soin d'effectuer les arbitrages nécessaires** entre l'objectif de développement de l'éolien terrestre et le bon fonctionnement des équipements nécessaires à la sécurité publique et à la défense nationale.

La question de la compatibilité entre les équipements militaires et les éoliennes a **déjà été évoquée par l'Assemblée nationale**. La ministre de l'Écologie et du développement durable a annoncé s'être rapprochée du ministre de la Défense pour traiter cette question : ce dernier a **désigné une personnalité militaire chargée d'examiner les situations au cas par cas**.

Votre rapporteur considère cependant qu'**il s'agit d'une solution unilatérale et peu équilibrée**. La personnalité militaire **n'est pas neutre** et les exigences de la défense nationale risquent d'être encore trop facilement invoquées pour bloquer les nouveaux projets. Seul le représentant de l'État, *« représentant chacun des membres du Gouvernement »* aux termes de l'article 72 de la Constitution, est à même de jouer le rôle de **garant de l'équilibre entre les différentes politiques nationales** en cause.

Votre rapporteur a préconisé que cette mission soit **dévolue au préfet de région** plutôt qu'au préfet de département, dans la mesure où celui-ci est **davantage éloigné des pressions du terrain** et par souci de **cohérence avec le niveau d'élaboration du schéma régional éolien (SRE)**.

Sur le plan formel, votre rapporteur a également proposé que cette disposition soit **codifiée dans un nouvel article L. 553-2 inséré dans le chapitre du code de l'environnement consacré aux éoliennes**.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article additionnel après l'article 38 bis A
(article L. 553-3-1 [nouveau] du code de l'environnement)

Indemnisation des propriétaires riverains d'une éolienne terrestre

Objet : cet article additionnel vise à préciser le dispositif d'indemnisation, par son exploitant, des propriétaires riverains d'une éolienne terrestre, dont l'implantation peut entraîner des nuisances et une dépréciation de la valeur des biens immobiliers.

I. Le droit en vigueur

En théorie, les dispositions de droit commun du code civil permettent au propriétaire d'une habitation lésé par l'implantation d'une éolienne à proximité de demander une indemnité devant les tribunaux.

Cependant, **les jugements favorables sont rares** en raison de la **difficulté à estimer le montant du préjudice subi**, c'est-à-dire la dépréciation de la valeur du bien en question.

II. Le dispositif adopté par votre commission

Pour cette raison, votre rapporteur propose d'**introduire un nouvel article L. 553-3-1** dans le chapitre du code de l'environnement consacré aux éoliennes. Celui-ci dispose que *« le cas échéant, le montant de l'indemnité contentieuse est proportionnel à la valeur de l'habitation estimée par les services domaniaux de l'État aux frais de l'exploitant, ainsi qu'à la hauteur et à la proximité de l'installation concernée »*.

Lors de sa réunion, **votre commission s'est inquiétée d'une systématisation éventuelle du principe d'indemnisation**, ce qui a entraîné une modification de l'amendement initialement proposé par votre rapporteur. Toutefois, **cette rédaction n'est pas encore satisfaisante sur le plan juridique** et devra être corrigée en séance publique.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article additionnel après l'article 38 bis A
(articles L. 314-1, L. 314-9 et L. 314-10 du code de l'énergie)

Zones de développement de l'éolien

Objet : cet article additionnel rétablit les zones de développement de l'éolien, qui avaient été supprimées par la loi Brottes du 15 avril 2013.

I. Le droit en vigueur

A) Le schéma régional éolien

1. Un schéma d'orientation annexé au schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie

Depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi ENE dite « Grenelle II »), l'article L. 222-1 du code de l'environnement prévoit, au 3° du I, qu'un **schéma régional éolien** (SRE) est annexé au schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), en cohérence avec les objectifs issus de la législation européenne relative à l'énergie et au climat.

Les SRE sont **élaborés conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional**. La **consultation des communes** et de leurs groupements est prévue par l'article L. 222-1 du code de l'environnement. Les textes réglementaires pris pour son application prévoient que les communes sont entendues **en amont** de l'élaboration du projet de schéma, puis **en aval** lorsque le projet finalisé leur est soumis avant d'être adopté. Elles disposent de deux mois pour faire connaître leurs remarques éventuelles, **sans voix délibérative** cependant.

Le IV de l'article R. 222-2 du code de l'environnement précise le contenu du SRE, qui « *identifie les parties du territoire régional favorables au développement de l'énergie éolienne* ». À cette fin, le SRE **prend en compte**, d'une part, le **potentiel éolien**, d'autre part, **les servitudes et les règles de protection** des espaces naturels, du patrimoine naturel et culturel et des ensembles paysagers. Toutefois, cette identification, réalisée au niveau régional, **ne permet pas d'entrer dans le détail** des diverses contraintes propres à chaque territoire. Une analyse plus fine de ces contraintes doit être réalisée à l'occasion de chaque demande de construction et d'exploitation d'une éolienne.

Le SRE établit ensuite la liste des communes dans lesquelles sont situées ces **zones favorables à l'éolien**. Cependant, cette notion ne doit pas être comprise comme une zone où toutes les parties prenantes sollicitées ont donné leur accord *a priori* pour l'implantation d'un projet éolien, mais comme une zone où les contraintes techniques et autres servitudes sont globalement les plus favorables. Ainsi, **le SRE n'interdit pas l'implantation d'éoliennes en dehors des zones favorables mais ne les autorise pas non plus systématiquement à l'intérieur de celles-ci**.

2. Un contrôle administratif approfondi de chaque projet éolien prenant en compte les orientations de ce schéma

Au final, la construction et l'exploitation d'une éolienne nécessitent toujours **l'obtention d'un permis de construire** au titre du code de l'urbanisme et d'une **autorisation d'exploiter** au titre de la réglementation

relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

En ce qui concerne les permis de construire, même s'ils sont délivrés par le préfet s'agissant d'éoliennes, celui-ci ne prend sa décision qu'après consultation des communes. Surtout, **sa compétence est liée** : il ne peut qu'appliquer les règles d'urbanisme en vigueur car les décisions d'urbanisme sont des décisions en conformité et non des décisions en opportunité. Or, **les règles d'urbanisme sont édictées par les communes**.

Quant à la réglementation ICPE, elle permet de faire en sorte que l'implantation d'une éolienne soit systématiquement soumise à un **contrôle administratif approfondi**, au regard de son intégration dans l'environnement et des risques associés à son exploitation. Au cours de ce processus, les porteurs de projets doivent démontrer, notamment par le biais d'**une étude d'impact détaillée**, que ces risques et ces impacts sont maîtrisés. Avant la décision du préfet, le dossier est soumis à une **enquête publique**, une **consultation des communes concernées** (y compris les communes limitrophes) et enfin une **consultation de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS)** dans sa formation spécialisée « sites et paysages ». Enfin, le préfet doit accompagner l'arrêté d'autorisation de **prescriptions visant à réduire les impacts identifiés**. L'inspection des installations classées veille ensuite au strict respect de ces prescriptions ainsi que de la réglementation technique nationale **pendant toute la durée d'exploitation de l'installation**.

La procédure d'autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) permet ainsi de disposer d'**un cadre plus robuste que le permis de construire** pour la prise en compte des risques et des impacts environnementaux. Elle permet d'intégrer les orientations définies par le SRE au regard du potentiel éolien, des zones favorables, des risques pour les riverains et des protections nécessaires du patrimoine naturel et culturel. Il n'y a cependant **aucun lien de conformité** dans la mesure où **le SRE/SRCAE n'est pas prescriptif en l'état actuel du droit**.

Cette situation est toutefois **susceptible d'évoluer** puis l'article 6 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit qu'un **nouveau schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)** regroupe l'ensemble des schémas régionaux dans un seul document **avec force prescriptive**.

B) Les zones de développement de l'éolien supprimées en 2013

Le dispositif des zones de développement de l'éolien (ZDE) a été **supprimé par l'article 24 de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013** visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses

dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes (dite loi « Brottes »).

1. Un dispositif qui fait la part belle à l'initiative des communes

Initialement introduites par l'article 10-1 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, les ZDE étaient définies par l'article L. 314-9 du code de l'énergie, désormais abrogé. Elles étaient délimitées par le préfet en fonction :

- des **délimitations territoriales inscrites au SRE** ;
- de leur **potentiel éolien** ;
- des **possibilités de raccordement** aux réseaux électriques ;
- de la possibilité pour les projets à venir de **préserver la sécurité publique, les paysages, la biodiversité, les monuments historiques et les sites remarquables et protégés ainsi que le patrimoine archéologique.**

La principale caractéristique des ZDE était qu'elles étaient élaborées **sur proposition des communes concernées.**

Les SRE étaient opposables aux ZDE : celles-ci devaient en effet **respecter les zones favorables définies par les SRE** (aux termes de l'ancienne rédaction de l'article L. 314-10 du code de l'environnement) et les porteurs de projet devaient, à leur tour, respecter la délimitation opérée par les ZDE s'ils voulaient **bénéficier de l'obligation de rachat** de la production d'électricité d'origine éolienne à laquelle sont tenues EDF et les entreprises locales de distribution chargées de la fourniture (aux termes de l'ancienne rédaction de l'article L. 314-1)¹. Ces dispositions permettaient de « flécher » les implantations d'éoliennes vers les zones favorables identifiées dans le cadre du SRE et **donnaient une influence réelle** à ce schéma.

2. De nombreuses critiques qui ont justifié sa suppression

a) Une élaboration complexe et coûteuse

Le dossier de proposition de ZDE que dépose une commune auprès du préfet **devait comporter une étude** sur les critères de potentiel éolien de la zone, sur les possibilités de raccordement aux réseaux électriques et sur la compatibilité avec la préservation de la sécurité publique, des paysages, de

¹ À cette disposition s'ajoute la règle des « cinq mâts » : l'ancienne rédaction de l'article L. 314-1 subordonne, dans son 3°, l'obligation de rachat à la constitution d'un parc éolien d'au moins cinq unités, à l'exception de celles pour lesquelles une demande de permis de construire a été déposée avant le 14 juillet 2010 et de celles composées d'une machine électrogène de puissance inférieure ou égale à 250 kilowatts et dont la hauteur du mât est inférieure à trente mètres.

la biodiversité, des monuments historiques et des sites remarquables et protégés ainsi qu'avec le patrimoine archéologique.

Le Syndicat des énergies renouvelables a évalué le coût de cette étude à **30 000 euros environ**, ce qui est lourd pour une commune de taille moyenne ou petite.

b) Une certaine redondance avec d'autres documents ou procédures administratives

Le potentiel éolien évalué par une ZDE était déjà évalué pour la **détermination des zones favorables dans les SRE** : les porteurs de projet mettent en place, pendant plusieurs mois, des mâts de mesure sur le site envisagé pour l'implantation.

Les possibilités de raccordement au réseau sont quant à elle étudiées de façon prioritaire par les porteurs de projet, puis par le gestionnaire du réseau **dans le cadre de la demande de raccordement**.

Enfin, la préservation de la sécurité publique, des paysages, de la biodiversité, des monuments historiques et des sites remarquables et protégés ainsi que du patrimoine archéologique, est étudiée **dans le cadre de l'étude d'impact avant d'être examinée par les services de l'État au cours de l'instruction de la demande d'autorisation ICPE**.

c) Une forte insécurité juridique

Le juge administratif considère que, lors de l'élaboration des ZDE, il est indispensable d'avoir une forme **de participation du public**, ce qui n'est que **rarement fait par les communes qui élaborent leur dossier**.

Il considère également que **des mesures de vent précises** doivent être réalisées *in situ* pour permettre au préfet d'apprécier pleinement le potentiel éolien du site avant d'arrêter la ZDE. Or, pour élaborer leur ZDE, de nombreuses communes se sont basées sur **des données et cartographies de Météo France à l'échelle régionale**. Avec cette jurisprudence, toutes les ZDE sont juridiquement très fragiles : dès lors, la **prise en compte des préconisations du juge représente un surcoût non négligeable**.

Cette insécurité juridique forte était due au **caractère hybride** de la ZDE, pensée initialement comme un outil de planification énergétique mais devenue au fil du temps un document d'évaluation environnementale, voire de planification urbanistique.

d) Une faible portée normative

Les ZDE n'avaient **aucun effet juridique direct sur les autorisations administratives** relatives aux demandes d'implantations d'éoliennes, qu'il s'agisse des procédures ICPE ou des décisions d'urbanisme.

II. Le dispositif adopté par votre commission

Votre rapporteur a émis un **avis favorable à l'adoption de l'amendement présenté par Pierre Jarlier**, visant à réhabiliter les ZDE. Celui-ci rétablit intégralement les dispositions supprimées par la loi Brottes du 15 avril 2013 aux articles L. 314-1, L. 314-9 et L. 314-10. Ce faisant, il rétablit également la règle des cinq mâts. La seule nouveauté réside dans l'introduction d'une disposition qui prévoit, à l'article L. 314-9, que le document délimitant la ZDE est **annexé au plan local d'urbanisme**.

Votre rapporteur considère en effet que **la planification territoriale est une dimension essentielle du développement de l'éolien terrestre**, afin de garantir sa bonne insertion dans le paysage et son acceptabilité par la population. La suppression des ZDE en 2013 a créé **une frustration chez un certain nombre de maires** : ils étaient auparavant les moteurs de cette planification, et sont désormais uniquement consultés sans voix délibérative, dans le cadre d'un SRE co-élaboré par l'État et la région.

Pour cette raison, le présent article entérine le rétablissement des ZDE, **dans l'espoir de trouver avec le Gouvernement une solution de compromis** : il pourrait s'agir, par exemple, d'**accorder davantage de poids aux délibérations des conseils municipaux à l'occasion de l'élaboration des SRE**. Cette évolution est d'autant plus impérieuse que l'adoption prochaine du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République **donnera une force prescriptive à ce schéma, via le SRADDT**.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 38 bis
(article L. 514-6 du code de l'environnement)

Inopposabilité des règles d'urbanisme postérieures à l'autorisation d'une installation classée

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, introduit en commission spéciale à l'Assemblée nationale, prévoit l'inopposabilité des normes d'urbanisme postérieures à l'autorisation d'une installation classée pour améliorer la sécurité juridique de ces projets

I. Le droit en vigueur

L'article L. 123-5 du code de l'urbanisme prévoit que **les dispositions du plan local d'urbanisme (PLU) sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'ouverture des installations classées** appartenant aux catégories déterminées dans le plan. Les plans d'occupation des sols ont les mêmes effets juridiques que les PLU (art. L. 123-19 du même code). Le PLU, ou les documents en tenant lieu, et la carte communale doivent par ailleurs être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale (art. L. 111-1-1 du même code). Les documents d'urbanisme opposables forment ainsi un ensemble hiérarchisé, chaque document devant être compatible avec la norme d'urbanisme de rang supérieur.

Les recours devant le juge administratif en matière d'installations classées relèvent du contentieux de pleine juridiction. Le juge statue donc en l'état du droit lors de son jugement. **En cas de changement des normes d'urbanisme postérieur à la décision initiale relative à l'ICPE, la légalité de cette décision peut être contestée devant le juge administratif en invoquant son incompatibilité nouvelle avec le document d'urbanisme modifié.**

En contentieux, plusieurs décisions du juge ont pris en compte le principe de sécurité juridique afin de préserver l'activité des ICPE. Le juge administratif a ainsi été amené à employer la notion de « *droits acquis* » pour veiller à ce qu'une modification ou une révision du PLU n'ait pas pour conséquence la cessation de l'activité d'une ICPE (CAA Lyon, 10 octobre 2000, *Sté Mermier*). Le juge administratif a également été amené à affirmer que « *quelle que soit l'évolution de la réglementation d'urbanisme, les installations régulièrement construites antérieurement peuvent continuer à fonctionner dans les conditions prévues par les autorisations dont elles bénéficient* » (CAA Paris, 27 janvier 2004, *Sté routière de l'est parisien*). Ces solutions apportées par le juge administratif permettent de limiter les effets de la modification des documents d'urbanisme opposables sur les ICPE existantes. Toutefois, la

résolution de ces difficultés contentieuses dépend du cas d'espèce, et ne répond donc pas pleinement au principe de sécurité juridique.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

La commission spéciale a inséré un article additionnel en adoptant un amendement proposé par le député Patrice Prat. Ce nouvel article modifie le code de l'environnement afin d'exclure l'opposabilité des règles d'urbanisme postérieures à l'autorisation d'une installation classée.

Cette modification prévient **le risque que les opposants à un projet d'ICPE autorisé puissent parvenir, par une modification des documents d'urbanisme, à l'illégalité du projet** dans le cadre d'un recours devant le juge administratif. Cet article contribue à une meilleure sécurité juridique pour les projets d'ICPE, en prévenant le risque d'une illégalité postérieure, suite à cette modification à dessein des normes d'urbanisme. **Il prévient ces difficultés contentieuses en excluant l'opposabilité des normes d'urbanisme postérieures à la décision administrative relative à l'ICPE.**

Le présent article introduit à cet effet un nouvel alinéa après l'alinéa 1^{er} du I de l'article L. 514-6 du code de l'environnement. Il prévoit que, **par exception, la compatibilité d'une installation classée avec les dispositions** d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un plan d'occupation des sols ou d'une carte communale **est appréciée à la date de l'autorisation, de l'enregistrement ou de la déclaration.**

L'article n'a pas été modifié en séance.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur est favorable à cet article additionnel qui **permettra d'améliorer la sécurité juridique** pour les projets d'ICPE. Compte tenu des autres contraintes imposées aux ICPE lors de leur autorisation, puis au cours de leur exploitation, il semble souhaitable de prévenir ce risque contentieux supplémentaire, qui peut être exploité de façon abusive par les personnes opposées aux ICPE concernées. Des installations importantes pour la transition énergétique peuvent être soumises au régime des ICPE : éoliennes, stations de traitement des déchets, sites de panneaux photovoltaïques. Clarifier le régime juridique des installations classées contribuera positivement au développement de ces projets sur le territoire français.

A l'initiative de votre rapporteur, un amendement de précision rédactionnelle a été adopté.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 38 ter A
(article L. 228-4 du code de l'environnement)

Performance environnementale de la commande publique

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, complète le code de l'environnement afin de prévoir que la commande publique tient compte de la performance environnementale des produits.

I. Le droit en vigueur

Les règles relatives à la commande publique sont fixées par le **code des marchés publics**, pour les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 2 de ce code : l'Etat et ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial, les collectivités territoriales et les établissements publics locaux. Ce code, adopté par décret, est de niveau réglementaire.

Ces règles sont également fixées par **l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005** pour les pouvoirs adjudicateurs prévus à son article 3 qui, sans être soumis au code des marchés publics, satisfont des besoins d'intérêt général et dépendent majoritairement pour leur financement ou leur gestion d'un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la même ordonnance. L'ordonnance s'applique également, selon son article 4, aux entités adjudicatrices (opérateurs publics de réseaux) ainsi qu'à certains organismes de droit privé bénéficiant de droits spéciaux ou exclusifs.

Le code des marchés publics permet d'ores et déjà de prendre en compte des éléments sociaux ou environnementaux :

- **l'article 14** du code prévoit que les conditions d'exécution d'un marché peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui **prennent en compte les objectifs de développement durable** en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social. Cet article permet par exemple à un donneur d'ordres d'imposer à l'entreprise de réserver une part de son temps de production à des publics éloignés de l'emploi ;

- **l'article 53** prévoit que le pouvoir adjudicateur peut utiliser les performances en matière d'environnement comme l'un des critères d'attribution du marché.

Par ailleurs, la prise en compte des critères sociaux et environnementaux est au cœur de la **directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE**. Cette directive prévoit

notamment, pour que les considérations sociales et environnementales soient mieux intégrées dans les procédures de passation de marché, que les pouvoirs adjudicateurs soient autorisés à *« appliquer des critères d'attribution ou des conditions d'exécution de marché liés aux travaux, produits ou services à fournir en vertu du marché public sous tous leurs aspects et à n'importe quel stade de leur cycle de vie, depuis l'extraction des matières premières utilisées pour le produit jusqu'au stade de l'élimination de celui-ci, y compris les facteurs intervenant dans le processus spécifique de production, de fourniture ou de commercialisation et ses conditions, desdits travaux, produits ou services, ou dans un processus spécifique lié à un stade ultérieur de leur cycle de vie, même lorsque ces facteurs ne font pas partie de leur contenu matériel »*.

Plusieurs exemples de **critères environnementaux** sont cités dans les considérants de la directive : il sera possible pour un marché public de prévoir que des substances chimiques toxiques n'entrent pas dans la fabrication des produits achetés ou que les services achetés sont fournis en utilisant des machines économes en énergie. Les critères et conditions d'application du marché pourront également mentionner que le produit concerné est issu du commerce équitable, ou encore que la livraison, l'emballage et l'élimination des produits sont optimisés.

Enfin, le Gouvernement a encouragé à la réalisation d'achats socialement responsables par la **circulaire n° 5351/SG du Premier Ministre du 9 décembre 2008 relative à l'Etat exemplaire**. La circulaire indique que les dépenses que l'Etat consacre annuellement à son fonctionnement courant, soit plus de quinze milliards d'euros dont dix milliards pour les achats courants et cinq milliards pour les achats dits « métiers », doivent être désormais faites dans une approche de développement durable.

Cette volonté d'exemplarité de la commande publique s'est traduite dans la **Stratégie nationale de développement durable 2010-2013**. La stratégie prévoit la généralisation de la mise en œuvre de la circulaire Etat exemplaire du 3 décembre 2008 précitée. Elle prévoit également la réalisation de plans administrations éco-responsables (PAE) visant à favoriser les marchés publics durables et la rénovation thermique des bâtiments.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption, en séance, d'un amendement déposé par Mme Bechtel, M. Laurent et M. Hutin. Celui-ci complète le chapitre VIII du titre II du livre II du code de l'environnement, avec une section 4 consacrée à la performance environnementale de la commande publique.

Le nouvel article L. 228-4 dispose que *« la commande publique tient compte notamment de la performance environnementale des produits et en particulier de leur caractère biosourcé »*.

III. La position de votre commission

Votre commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, un amendement de suppression du présent article.

Sur la forme, les mesures visant la performance environnementale de la commande publique n'ont pas vocation à être placées dans le titre du code de l'environnement consacré à l'air et l'atmosphère, dans une section faisant suites à diverses sections portant sur la défense nationale, les itinéraires cyclables et l'expérimentation de zones d'action prioritaire pour l'air.

Sur le fond, l'article vise à améliorer la prise en compte, par la commande publique, de la performance environnementale des produits, en particulier de leur caractère biosourcé. Or, la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux sont en cours de transposition. Ces deux textes prévoient la prise en compte de critères environnementaux dans les marchés publics, notamment quant à l'origine et à la qualité des produits. Leur transposition par ordonnance d'ici à septembre 2015 a été autorisée par l'article 42 de la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises.

Selon l'étude d'impact fournie par le Gouvernement sur le texte, « *le cycle de vie des produits ainsi que l'expérience et les qualifications du personnel proposé par le soumissionnaire pour l'exécution du marché [pourront], dans certaines hypothèses et sous certaines conditions, être utilisées comme critère d'attribution des marchés* ».

Votre commission a donc jugé que l'objectif de l'article est pleinement satisfait et qu'il n'y a pas lieu de le maintenir à ce stade.

Votre commission a émis un avis favorable à la suppression de cet article.

Article 38 ter

(ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 et ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014)

Généralisation des expérimentations d'autorisation unique à l'ensemble du territoire national

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, étend à l'ensemble du territoire national la possibilité d'expérimentation de l'autorisation unique pour les installations classées pour la protection de l'environnement et les installations classées soumises à la loi sur l'eau.

I. Le droit en vigueur

La loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et à sécuriser la vie des entreprises a habilité le Gouvernement à prévoir, par ordonnance, l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement. L'ordonnance n° 2014-335 a été publiée le 20 mars 2014.

Cette ordonnance prévoit **l'expérimentation pendant trois ans, dans sept régions, d'une autorisation unique pour les éoliennes et les installations de méthanisation**. L'autorisation unique permet à l'entreprise porteuse du projet, d'une part, de faire face à un guichet administratif unique, d'autre part, d'obtenir dans le cadre d'une seule décision administrative délivrée par le préfet les autorisations requises au titre des nombreuses législations applicables :

- permis de construire au titre du droit de l'urbanisme ;
- autorisation de défrichement au titre du code forestier ;
- autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement ;
- dérogation à la destruction d'espèces protégées au titre du droit de l'environnement ;
- ou encore autorisation au titre du code de l'énergie.

Cette autorisation unique est donc de nature à simplifier et accélérer les procédures d'autorisation de ces installations, tout en maintenant le même niveau de protection de l'environnement.

La même loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 a habilité le Gouvernement à prévoir par ordonnance une expérimentation similaire pour les installations soumises à la loi sur l'eau. Il s'agit de l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 pour les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA)

soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement. Cela concerne notamment les installations hydroélectriques de moins de 4,5 MW. Le principe est le même que pour les installations classées pour la protection de l'environnement : un guichet unique et une autorisation unique pour les porteurs de projet, sans réduction de l'exigence environnementale.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption, en commission spéciale, d'un amendement du Gouvernement.

Dans l'optique de favoriser le développement des énergies renouvelables en France, l'article étend à l'ensemble du territoire la possibilité d'expérimenter l'autorisation unique dans le domaine énergétique.

Le I du présent article généralise ainsi l'autorisation unique pour les installations classées pour la protection de l'environnement.

Le II ratifie l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 et étend à tout le territoire l'expérimentation d'autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement.

En séance publique, les députés ont adopté un amendement rédactionnel à l'initiative de la rapporteure Ericka Bareigts.

III. La position de votre commission

Votre commission souscrit à l'extension de cette possibilité d'expérimentation. Le développement des énergies renouvelables passera nécessairement par une simplification des démarches pour les entreprises. L'autorisation unique leur offre une lisibilité et une stabilité juridique accrues.

Par ailleurs, votre commission se félicite que ce dispositif ne se traduise pas par une diminution des exigences en matière de protection de l'environnement. Au contraire, l'intégration de ces nombreux régimes administratifs en une seule décision permet une meilleure intégration de tous les enjeux environnementaux.

Elle a adopté deux amendements rédactionnels du rapporteur et retenu un amendement de Charles Revet visant à intégrer le permis de construire dans l'autorisation unique pour les projets soumis à la loi sur l'eau.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

TITRE VIII

**DONNER AUX CITOYENS, AUX ENTREPRISES, AUX TERRITOIRES ET
À L'ÉTAT LE POUVOIR D'AGIR ENSEMBLE**CHAPITRE I^{ER}**Outils de la gouvernance nationale de la transition énergétique :
programmation, recherche et formation***Article 48*

(articles L. 222-1-A à L. 222-1-E du code de l'environnement)

Budgets carbone et stratégie bas-carbone

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, crée deux outils de gouvernance de la politique de lutte contre le changement climatique : les budgets carbone et la stratégie nationale bas carbone.

I. Le droit en vigueur

La France fait partie des pays au monde présentant la meilleure intensité carbone. En effet, **les émissions de la France ont été d'environ 8,1 tCO₂eq/habitant en 2010 (8,7t CO₂eq/habitant en 2005)**. Ce résultat est dû en partie à la faible utilisation du charbon et du gaz pour produire de l'énergie, à la forte proportion d'origine nucléaire et hydraulique de l'électricité ou encore à la part importante de la biomasse dans la production de chaleur.

Dans le cadre de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique (loi POPE du 13 juillet 2005), la France s'est dotée d'un objectif d'une division par quatre de ses émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050.

En outre, dans le cadre de l'adoption, sous présidence française, du paquet législatif « énergie-climat », **la France s'est engagée sur une réduction de 14 % entre 2005 et 2020 des émissions de gaz à effet de serre des secteurs non soumis à la directive sur le marché des permis d'émissions** (directive SCEQE). Cet engagement contribue à l'objectif européen de réduction de 20 % par rapport à 1990 pour la deuxième période d'engagement au titre du protocole de Kyoto (2013-2020).

Aujourd'hui, dans le cadre des négociations internationales sur le régime post-2020, **la France soutient le processus engagé suite à l'accord de Copenhague avec l'objectif de limiter à 2°C le réchauffement des températures à l'horizon 2050.** Un accord global ambitieux sur le climat est attendu pour la Conférence des Parties de 2015, qui aura lieu à Paris en décembre.

À l'échelon national, la politique climatique s'incarne depuis 2004 à travers **l'outil du « Plan climat »**, qui a été réactualisé en 2013 et qui décline le plan d'action mis en œuvre par la France pour respecter ses engagements européens et internationaux.

Parallèlement, la **territorialisation des politiques climatique et énergétique a été renforcée**, notamment via les **schémas régionaux climat, air énergie (SRCAE)**, élaborés conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional, et les **plans climat-énergie territoriaux (PCET)**, mis en place par loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

L'approbation d'un plan climat-énergie territorial (PCET) est obligatoire pour les collectivités de plus de 50 000 habitants. Ce PCET s'appuie sur la réalisation également obligatoire d'un bilan des émissions de gaz à effet de serre liées au patrimoine et à l'exercice des compétences de la collectivité.

Les **prochaines obligations communautaires** en matière de politique d'atténuation impliquent la définition d'une stratégie nationale.

La **décision 1/COP16 de Cancun a instauré en 2010 l'obligation pour chaque pays développé partie à la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique de se doter d'une stratégie de développement à faible intensité de carbone** (ou stratégie bas-carbone) devant présenter et évaluer les mesures contribuant à l'atteinte des objectifs nationaux de long-terme en matière d'atténuation du changement climatique.

Le **règlement européen n° 525/2013 impose aux États membres de l'UE d'informer la Commission du stade de mise en œuvre de cette stratégie au plus tard le 9 janvier 2015** puis de communiquer à la Commission au 15 mars des années impaires *« les mises à jour pertinentes pour leurs stratégies de développement à faible intensité de carbone et les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces stratégies »*.

S'ils n'ont pas déjà été renseignés dans un rapport spécifique devant être communiqué à la Commission d'ici la fin juin 2014, la décision 529/2013 précise en outre les informations relatives à l'usage des terres, leur changement et la foresterie, devant être renseignées dans la stratégie de développement à faible intensité de carbone :

-
- une description des tendances observées antérieurement en matière d'émissions et d'absorptions ;
 - des projections des émissions et des absorptions pour la période comptable 2013-2020 ;
 - une analyse du potentiel de limitation des émissions et de renforcement des absorptions;
 - une liste des mesures les plus adéquates pour tenir compte de facteurs nationaux que l'État membre prévoit et/ou qui doivent être mise en œuvre pour tirer parti des possibilités d'atténuation ;
 - les politiques en vigueur et prévues comportant une description quantitative ou qualitative de l'effet escompté.

II. Le projet de loi initial

Le présent article crée une nouvelle section au sein du chapitre II du titre II du livre II du **code de l'environnement**, englobant la section 1 actuellement en vigueur, qui fixe le régime juridique des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), mais en la faisant précéder d'une nouvelle sous-section.

La **première section est désormais intitulée « Stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone et schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie »**. Elle comprend donc deux sous-sections :

- une sous-section 1, nouvelle, intitulée « **Budgets carbone et stratégie bas carbone** » ;
- une sous-section 2 intitulée « **Schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie** » et composée des articles de l'actuelle section 1.

La nouvelle **sous-section 1 est composée de cinq articles**.

L'article L. 222-1-A prévoit qu'un décret fixe un « **budget carbone** » pour la période 2015-2018, renouvelé ensuite tous les cinq ans. Ce « budget carbone » consiste en la détermination d'un **plafond national des émissions de gaz à effet de serre**.

L'article L. 222-1-B crée une **stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone**, dénommée « **stratégie bas-carbone** », dont il définit le cadre juridique.

Cette nouvelle stratégie :

- 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 terme ;

- complète le **plan national d'adaptation climatique** prévu à l'article 42 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

- décrit les **orientations et les dispositions sectorielles ou transversales** qui doivent être établies pour respecter le budget carbone ;

- définit un **cadre économique de long terme et des orientations sectorielles** en préconisant notamment une valeur tutélaire du carbone et son utilisation dans les décisions publiques. Un décret **répartit le budget carbone de chacune des périodes mentionnées à l'article L. 222-1-A par grands secteurs**, notamment ceux pour lesquels la France a pris des engagements communautaires ou internationaux et le répartit en tranches indicatives d'émissions annuelles.

Les documents de planification et de programmation de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ayant des incidences sur les émissions de gaz à effet de serre doivent tenir compte de cette stratégie, selon des modalités fixées par voie réglementaire.

L'article L. 222-1-C prévoit un calendrier de première mise en œuvre de ces nouveaux outils de gouvernance et de leur rythme :

- les budgets carbone des périodes 2015-2018, 2019-2023 et 2024-2028 et la stratégie bas-carbone sont publiés au plus tard le 15 octobre 2015 ;

- pour les périodes suivantes à partir de la période 2029-2033, le budget carbone de chaque période et l'actualisation concomitante de la stratégie bas-carbone sont publiés au plus tard le 1^{er} juillet de la dixième année précédant le début de la période.

L'article L. 222-1-D prévoit que le Gouvernement établit un rapport décrivant la façon dont les projets de budget carbone et la stratégie bas carbone intègrent les objectifs de la politique énergétique nationale et les engagements internationaux de la France en la matière et évaluant les impacts environnementaux, sociaux et économiques des budgets carbone à venir et de la nouvelle stratégie bas carbone, « *notamment sur la compétitivité des activités économiques soumises à la concurrence internationale et sur la croissance* ».

Les projets de budget carbone et de stratégie bas carbone, sont soumis pour avis au Conseil national de la transition écologique et les nouveaux budgets carbone et la stratégie nationale bas-carbone sont présentés au Parlement dans les six mois suivant leur publication, accompagnés, à partir de 2019, du bilan du budget carbone de la période écoulée.

La stratégie bas-carbone peut faire l'objet d'une **révision simplifiée**, à l'initiative du Gouvernement, dans des conditions fixées par décret.

L'article L. 222-1-E précise que la nature des émissions de gaz à effet de serre prises en compte dans ces nouveaux outils de gouvernance et pour mettre en œuvre la comptabilité carbone est déterminée par voie réglementaire.

Il modifie en outre l'article L. 133-2 du code de l'environnement pour prévoir la consultation du Conseil national de la transition écologique sur la stratégie bas carbone.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Onze amendements ont été adoptés en commission spéciale :

- huit amendements rédactionnels ou de coordination ;
- un amendement visant à préciser que **la stratégie bas carbone tient compte du carbone importé** ;
- un amendement qui prévoit que le rapport établi par le Gouvernement évalue les impacts de la stratégie bas-carbone et des budgets carbone non seulement sur la compétitivité des activités économiques soumises à la concurrence internationale et sur la croissance, **mais aussi sur le développement de nouvelles activités locales** ;
- un amendement insérant un I bis au présent article prévoyant la **remise au Parlement par le Gouvernement d'un rapport public annuel sur le financement de la transition énergétique** ; ce rapport doit quantifier et analyser « *les moyens financiers publics et évaluer les moyens privés mis en œuvre pour financer la transition énergétique ainsi que leur adéquation avec les volumes financiers nécessaires pour atteindre les objectifs et le rythme de transition fixés dans la présente loi* » ; en outre un **rapport de suivi faisant état de la mobilisation des principaux dispositifs de financement public** en faveur de la transition énergétique est transmis tous les six mois par le Gouvernement au Conseil national de la transition écologique.

Cinq amendements ont été adoptés en séance. L'un d'entre eux est purement rédactionnel ; les autres apportent des modifications plus substantielles.

Il est précisé tout d'abord que la stratégie bas-carbone « *veille notamment à ne pas substituer à l'effort national d'atténuation une augmentation du contenu carbone des importations* ».

La *procédure d'élaboration de la stratégie bas-carbone et des budgets carbone* est ensuite précisée afin de **tenir compte du « comité d'experts »** créé en commission spéciale à l'article 49 *bis* :

- le comité d'experts sera ainsi consulté, au plus tard six mois avant l'échéance de l'une des périodes couverte par la stratégie bas-carbone ou un budget carbone, et rendra un avis sur le respect du budget carbone en cours et sur la mise en œuvre de la stratégie bas-carbone en cours. Cet avis sera transmis aux commissions permanentes compétentes du Parlement afin d'assurer la bonne information de la représentation nationale ;

- les projets de budget carbone et de stratégie bas-carbone ainsi que le rapport du Gouvernement seront non seulement soumis au CNTE, mais également au comité d'experts.

Enfin, le rapport de suivi sera également transmis au Conseil économique, social et environnemental tous les six mois.

IV. La position de votre commission

Votre rapporteur a proposé à votre commission de s'en remettre aux modifications proposées par le rapporteur de la commission des affaires économiques.

Sous cette réserve, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 49

(articles L. 141-1 à L. 141-10 et L. 141-11 à L. 141-12 [nouveaux], L. 142-32 et L. 335-2 du code de l'énergie)

Programmation pluriannuelle de l'énergie et programmation des capacités énergétiques

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, fusionne et complète les documents de programmation existants en matière d'énergie en créant un nouvel outil, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

I. Le droit en vigueur

Le droit en vigueur prévoit **trois programmations sectorielles, faisant l'objet de trois documents de planification distincts en matière d'énergie**. Les trois programmations sont définies par arrêté ministériel, et les documents dont elles font l'objet sont établis par la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

La **programmation pluriannuelle des investissements (PPI) de production d'électricité** a été créée par l'article 6 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. Elle traduit la politique énergétique dans le domaine de l'électricité et doit permettre de vérifier la mise en cohérence des objectifs de politique énergétique et la sécurité d'approvisionnement à l'échelle nationale. Elle doit permettre d'atteindre les objectifs précités au travers d'un développement équilibré de la production nationale, en termes de répartition entre énergies primaires, de techniques de production et d'implantation géographique des investissements.

Au-delà de l'exercice prospectif, la PPI électricité peut faire apparaître que les investissements prévus ne sont pas réalisés par les acteurs du marché. Dans ce cas, le Gouvernement peut décider de lancer un appel d'offres. En outre, au cas où les capacités installées dépasseraient les objectifs de l'arrêté, le Gouvernement peut suspendre l'obligation d'achat pour les futures installations de la catégorie concernée.

Elle constitue, en outre, le document de référence pour le secteur électrique.

Les SRCAE mis en place dans les territoires doivent être compatibles avec la PPI électrique.

L'article **L. 141-1 du code de l'énergie** confie au gestionnaire du réseau public de transport d'électricité - Réseau de transport d'électricité (RTE) - la réalisation tous les deux ans d'un bilan prévisionnel pluriannuel afin de permettre l'élaboration par l'autorité administrative de la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité.

Article 6 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

I.- (Abrogé)

Le ministre chargé de l'énergie arrête et rend publique la programmation pluriannuelle des investissements de production qui fixe les objectifs en matière de répartition des capacités de production par source d'énergie primaire et, le cas échéant, par technique de production et par zone géographique. Cette programmation est établie de manière à laisser une place aux productions décentralisées, à la cogénération et aux technologies nouvelles. Cette programmation fait l'objet d'un rapport présenté au Parlement par le ministre chargé de l'énergie dans l'année suivant tout renouvellement de l'Assemblée nationale et d'un avis des commissions des deux assemblées compétentes en matière d'énergie ou de climat.

Pour élaborer cette programmation, dont le périmètre tient compte de l'ensemble du territoire des zones non interconnectées au réseau public de transport d'électricité, le ministre chargé de l'énergie s'appuie notamment sur le schéma de services collectifs de l'énergie et sur un bilan prévisionnel pluriannuel établi au moins tous les deux ans, sous le contrôle de l'État, par le gestionnaire du réseau public de transport. Ce bilan prend en compte les évolutions de la consommation, des capacités de transport, de distribution et des échanges avec les réseaux étrangers. Afin d'établir ce bilan, le gestionnaire du réseau public de transport a accès à toutes les informations utiles auprès des gestionnaires de réseaux publics de distribution, des producteurs, des fournisseurs et des consommateurs. Il préserve la confidentialité des informations ainsi recueillies. Un décret précise les éléments figurant dans ce bilan, ses modalités d'élaboration et les conditions dans lesquelles le gestionnaire du réseau public de transport saisit le ministre chargé de l'énergie des risques de déséquilibre entre les besoins nationaux et l'électricité disponible pour les satisfaire. En outre, les gestionnaires des réseaux publics de distribution des zones non interconnectées au réseau métropolitain continental élaborent un bilan prévisionnel de l'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité dans leur zone de desserte.

Le ministre chargé de l'énergie rend publique une évaluation, par zone géographique, du potentiel de développement des filières de production d'électricité à partir de sources renouvelables, qui tient compte de la programmation pluriannuelle des investissements.

II et III (Abrogés)

IV. — Les lignes électriques de raccordement d'une installation de production d'électricité, lorsqu'elles sont réalisées en technologie souterraine et de longueur inférieure à 100 kilomètres, ne sont pas soumises aux obligations fixées au chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

Le plan indicatif pluriannuel (PIP) dans le secteur du gaz est prévu par l'article 18 de la loi n°2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie. À la différence de la programmation pluriannuelle des investissements de production électrique (PPI), il ne se traduit pas par une programmation obligatoire d'investissements.

**Article 18 de la loi n°2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz
et de l'électricité et au service public de l'énergie**

I. - Le ministre chargé de l'énergie arrête et rend public, après consultation des représentants professionnels intéressés, un plan indicatif pluriannuel décrivant, d'une part, l'évolution prévisible de la demande nationale d'approvisionnement en gaz naturel et sa répartition géographique et, d'autre part, les investissements programmés pour compléter les infrastructures du réseau d'approvisionnement en gaz naturel, qu'il s'agisse des stockages souterrains, des terminaux de gaz naturel liquéfié, des canalisations de transport ou des ouvrages d'interconnexion avec les pays voisins. Ce plan présente, sous réserve des secrets protégés par la loi, l'évolution prévisible au cours des dix prochaines années de la contribution des contrats de long terme à l'approvisionnement du marché français.

Il fait l'objet d'un rapport présenté chaque année au Parlement par le ministre chargé de l'énergie.

II. - En cas de menace pour la sécurité d'approvisionnement du pays en gaz naturel, le ministre chargé de l'énergie peut ordonner les mesures conservatoires strictement nécessaires, notamment en matière d'octroi ou de suspension des autorisations de fourniture ou de transport et des concessions de stockage souterrain de gaz naturel. Les modalités d'application du présent II sont, en tant que de besoin, précisées par un décret en Conseil d'État.

L'article 50 de la loi de programme n° 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique a créé une programmation pluriannuelle des investissements de production d'énergies utilisées pour la production de chaleur, qui arrête notamment dans ce cadre des objectifs, par filière, de production d'énergies renouvelables et, le cas échéant, par zone géographique.

**Article 50 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations
de la politique énergétique**

Le ministre chargé de l'énergie établit et rend publique une programmation pluriannuelle des investissements de production d'énergies utilisées pour la production de chaleur. Il arrête notamment dans ce cadre des objectifs par filière de production d'énergies renouvelables et le cas échéant par zone géographique.

Fin 2008, ces trois documents prévus par la loi et élaborés en concertation avec les acteurs du monde de l'énergie et les organisations non gouvernementales volontaires, ont fait l'objet de rapports pour la période 2009-2020 dont la **remise au Parlement fut simultanée**.

II. Le projet de loi initial

Le I du présent article réécrit le chapitre 1^{er} du titre IV du livre I^{er} du code de l'énergie, actuellement relatif à « *l'évaluation des besoins et la programmation des capacités énergétiques* » et qui ne comprend que les articles relatifs au bilan prévisionnel pluriannuel que doit établir RTE pour permettre l'élaboration de la PPI électrique. **L'objectif est de créer une programmation unique dans le domaine de l'énergie, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), qui soit renforcée par rapport aux documents existants et qui regroupe les informations contenues dans les trois documents de planification, PPI électrique, PPI chaleur et PIP gaz.**

Ce **nouvel outil de gouvernance** doit permettre de donner une vision d'ensemble (et non plus cloisonnée) sur l'évolution possible du système énergétique, de définir le cadre d'intervention de l'État pour réduire la consommation, soutenir le développement des énergies renouvelables et du stockage et de définir les objectifs de sécurité d'approvisionnement.

Les alinéas 2 et 3 conservent à ce chapitre le même titre, « *L'évaluation des besoins et la programmation des capacités énergétiques* ».

Les **alinéas 4 à 23 créent une nouvelle première section intitulée « Dispositions communes à toutes les énergies »** et qui comprend cinq articles.

L'article L. 141-1 définit la « programmation pluriannuelle de l'énergie » (PPE). Fixée par décret, elle établit les priorités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental, en cohérence avec les objectifs de la politique énergétique fixés par le présent code.

Elle doit être compatible avec les objectifs fixés par le « budget carbone » et par la « stratégie bas carbone ».

L'article L. 141-2 précise que la PPE se fonde sur des scénarios de consommation et liste les quatre grands volets qu'elle comporte :

- un **volet relatif à la sécurité d'approvisionnement**, qui définit les critères de sûreté du système énergétique et qui peut prévoir la mise en œuvre de mesures spécifiques pour se prémunir des « *risques systémiques exceptionnels et de forte gravité* » (diversification des moyens de production ou des sources d'approvisionnement d'énergie) ;

- un **volet relatif à l'amélioration de l'efficacité énergétique et à la baisse de la consommation d'énergie primaire fossile**, qui peut identifier « *des usages pour lesquels la substitution d'une énergie à une autre est une priorité* » ;

- un **volet relatif au soutien de l'exploitation des énergies renouvelables** ;

- un **volet relatif au développement équilibré des réseaux, du stockage de l'énergie et du pilotage de la demande d'énergie**, « *pour favoriser notamment la production locale d'énergie et l'autoproduction* ».

Les trois derniers volets doivent préciser les enjeux de développement des filières industrielles sur le territoire, de mobilisation des ressources énergétiques nationales et de création d'emplois.

L'article L. 141-3 apporte des précisions sur le contenu et le périmètre de la PPE.

Elle couvre **deux périodes successives de cinq ans**, sachant que pour la deuxième période, elle présente des options hautes et des options basses en fonction de l'hypothèse envisagée, « *afin de tenir compte des incertitudes techniques et économiques* » ; des dispositions transitoires sont prévues pour **la PPE qui sera établie en 2015, qui couvrira deux périodes successives, mais de trois ans seulement, puis de cinq ans.**

Elle définit des **objectifs quantitatifs ainsi que l'enveloppe maximale indicative des ressources publiques** mobilisées pour les atteindre (en engagements et en réalisations).

Concernant le volet relatif au développement des énergies renouvelables, ces objectifs sont fixés par filière, voir même par zone géographique, en tenant compte des ressources identifiées par les schémas régionaux climat-air-énergie.

Les ressources publiques mobilisées peuvent être présentées par filière industrielle.

Le décret qui sera pris pour l'application de cette nouvelle section devra :

- préciser les modalités d'élaboration de l'étude d'impact de la PPE ;
- préciser les modalités d'évaluation périodique de l'impact macro-économique de la PPE et du respect des objectifs fixés.

L'étude d'impact de la PPE doit détailler : son impact macro-économique, son impact sur la soutenabilité des finances publiques, sur les modalités de développement des réseaux, sur les prix de l'énergie par catégorie de consommateurs, et sur la compétitivité des entreprises exposées à la concurrence internationale. Elle doit également comporter un volet sur les charges couvertes par la CSPE.

L'article L. 141-4 prévoit les modalités d'élaboration et de révision de la PPE :

- révision au moins tous les cinq ans pour deux périodes de cinq ans et le cas échéant les années restant à couvrir de la période pendant laquelle intervient la révision ;

- approbation avant l'échéance de la première période de la programmation précédente, après avis du Conseil national de la transition écologique ;

- révision simplifiée possible « *n'en modifiant pas l'économie générale* » à l'initiative du Gouvernement, dans des conditions précisées par décret ;

- présentation au Parlement de la PPE, une fois approuvée.

L'article L. 141-6 prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application de la section.

La section 2 « Dispositions relatives à l'électricité », comporte trois articles.

L'article L. 141-7 précise l'objectif de sécurité d'approvisionnement mentionné à l'article L. 100-1. Il implique « *que soit évitée la défaillance du système électrique, dont le critère est fixé par voie réglementaire* ».

L'article L. 141-8 prévoit que le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité établit tous les ans un bilan électrique national et un bilan prévisionnel pluriannuel évaluant le système électrique au regard du critère de défaillance prévu à l'article L. 141-7, qui couvre une période minimale de cinq ans.

Le pouvoir réglementaire fixe les modalités d'élaboration et le contenu de ces deux bilans, qui présentent notamment les évolutions de la consommation, des capacités de production par filière, des capacités d'effacement de consommation, des capacités de transport et de distribution et des échanges avec les réseaux étrangers.

Pour établir ces bilans, le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité a accès à toutes les informations utiles, dont il doit préserver la confidentialité. Le pouvoir réglementaire fixe les conditions dans lesquelles il saisit l'autorité administrative des risques de déséquilibre entre les besoins nationaux et l'électricité disponible.

L'article L. 141-9 prévoit que les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité des zones non interconnectées au réseau métropolitain continental, élaborent, selon les mêmes modalités, un bilan prévisionnel de l'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité dans leur zone de desserte.

La section 3 « Dispositions spécifiques au gaz » comporte un article unique.

L'article L. 141-10 prévoit que les gestionnaires de réseaux de transport de gaz naturel établissent, au moins tous les deux ans et sous le contrôle de l'État, un **bilan prévisionnel pluriannuel** qui prend en compte les évolutions de la consommation, des capacités de transport, de

distribution, de stockage et de regazéification et des échanges avec les réseaux étrangers. Ils établissent ce bilan dans les mêmes conditions que celui relatif à l'électricité.

Le II définit un régime transitoire d'entrée en vigueur de cette nouvelle gouvernance. Jusqu'à la date d'approbation de la PPE établie en 2015, les documents de programmations en vigueur relatifs à la PPI électricité, la PPI chaleur et du PIP gaz, valent PPE.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

La commission spéciale à l'Assemblée nationale a adopté 29 amendements, dont 14 amendements sont rédactionnels ou de coordination. Les autres apportent des modifications ou des précisions au dispositif de la programmation pluriannuelle de l'énergie

Les scénarios de consommation sur lesquels se fonde la PPE sont explicités : ces différents scénarios de consommation et de besoins énergétiques associés aux activités consommatrices d'énergie devront se fonder sur différentes **hypothèses d'évolutions de la démographie, de la situation économique, de la balance commerciale et d'efficacité énergétique.**

Le volet de la PPE consacré à l'amélioration de l'efficacité énergétique et à la baisse de la consommation d'énergie primaire fossile **priorise l'objectif de réduction par type d'énergie fossile en fonction du caractère plus ou moins carboné de chacune.**

Le troisième volet de la PPE vise le **développement et non pas seulement le soutien des énergies renouvelables.**

Le **quatrième volet** de la PPE est élargi :

- il est **étendu à la transformation de l'énergie, en tant que cette dernière consiste en des opérations alternatives au stockage,** qui permettent d'utiliser une source d'énergie pour en produire une autre ; par exemple, la transformation de l'électricité produite en surplus en méthane de synthèse, par électrolyse de l'eau, est une technologie actuellement en cours de développement ;

- il est également **étendu au développement des réseaux intelligents,** les *smart grids*, qui contribuent à la réduction de la consommation d'énergie ;

- il **doit permettre d'identifier** « *les interactions entre les réseaux d'électricité, de gaz et de chaleur aux différentes échelles* ».

En outre, la PPE contribue non seulement au développement des filières industrielles, mais aussi à leur diversification.

L'enveloppe de ressources publiques consacrée à la mise en œuvre de la PPE est précisée : elle ne concerne pas les ressources des collectivités territoriales, mais seulement celles de l'État et de ses établissements publics.

Il est précisé que l'étude d'impact de la PPE doit évaluer son impact, non seulement macro-économique mais également social et environnemental.

Concernant les **dispositions spécifiques à l'électricité**, les évolutions de la consommation qui doivent figurer dans les bilans établis par le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité, doivent être présentées « *en fonction notamment des actions de sobriété, d'efficacité et de substitution d'usages* ».

Concernant les **zones non interconnectées**, l'article est complété par un alinéa prévoyant que **les gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité concernés peuvent demander la déconnexion des installations de production mettant en œuvre de l'énergie fatale à caractère aléatoire lorsqu'ils constatent que la somme des puissances actives injectées par de telles installations dépasse un seuil de la puissance active totale transitant sur le réseau, afin d'éviter la défaillance du système électrique**. Ce seuil est fixé par les PPE propres à chacune de ces zones.

Concernant les **dispositions spécifiques au gaz**, il est précisé que le **bilan établi de manière bisannuelle** par les gestionnaires de réseaux de transport de gaz naturel devra prendre en compte les évolutions de la production renouvelable.

Une **nouvelle section est en outre créée au sein du chapitre relatif à l'évaluation des besoins et la programmation des capacités énergétiques : une section 4 « Dispositions spécifiques à la chaleur »**.

Cette nouvelle section comprend un article nouveau.

Le nouvel article L. 141-11 prévoit que la PPE comporte un **plan stratégique national de développement de la chaleur renouvelable, fatale et de récupération**. Il décline trois objectifs :

- le développement de la chaleur renouvelable, en augmentant la part de chaleur issue des réseaux de chaleur dans le mix énergétique des logements et des entreprises du secteur tertiaire ;

- la mise en place d'un plan de développement de la chaleur renouvelable par source énergétique ;

- la mise en place d'un plan national de valorisation des énergies fatales et de récupération.

Une **deuxième nouvelle section** est introduite : une **section 5 « Dispositions spécifiques aux produits pétroliers »**, comportant un article unique.

Le **nouvel article L.141-12** prévoit l'établissement d'un **bilan prévisionnel pluriannuel, présentant pour le pétrole brut et les produits raffinés, les évolutions de la consommation, de la production sur le territoire national, des importations et des capacités de transport et de stockage**. Ce plan est établi par un établissement désigné par le ministre en charge de l'énergie.

Enfin, il est précisé que la première PPE doit être publiée avant le 31 décembre 2015.

Dix amendements ont été adoptés en séance publique :

- un amendement prévoyant que le volet « sécurité d'approvisionnement » de la PPE s'intéresse à l'ensemble des risques systémiques, et pas seulement ceux « exceptionnels et de forte gravité » ;

- un amendement prévoyant que ce même volet « *précise également les besoins d'importation d'énergies fossiles, d'uranium, de biomasse et les échanges transfrontaliers d'électricité prévus dans le cadre de l'approvisionnement* » ;

- un amendement précisant que le troisième volet de la PPE vise le développement des énergies renouvelables mais aussi de récupération ;

- un amendement harmonisant la procédure d'élaboration de la PPE avec celles de la stratégie bas-carbone et des budgets carbone : à partir de la deuxième PPE, le comité d'experts mentionné à l'article L.145-1 devra rendre un avis sur cette programmation et élaborer une synthèse des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie ; en outre le projet de PPE est soumis pour avis au Conseil national de la transition écologique et au comité d'experts ;

- un amendement prévoyant que les gestionnaires de réseau public de distribution d'électricité des ZNI doivent obligatoirement publier les informations relatives au mix électrique instantané et aux coûts de production ;

- un amendement prévoyant que le plan stratégique national de développement de la chaleur renouvelable vise une multiplication par cinq de la chaleur renouvelable et de récupération livrée par les réseaux de chaleur à l'horizon 2030 ;

- quatre amendements rédactionnels ou de coordination.

IV. La position de votre commission

Votre rapporteur a proposé à votre commission de s'en remettre aux modifications proposées par le rapporteur de la commission des affaires économiques.

Elle a souligné néanmoins deux points importants :

- l'établissement d'une stratégie nationale pour la mobilité propre annexée à la programmation pluriannuelle de l'énergie permet utilement d'ajouter un volet sur un des **enjeux centraux de la transition écologique, à savoir la réduction de notre dépendance aux énergies fossiles**, objectif pour lequel le secteur des transports est un levier particulièrement efficace ;
- la vigilance qui doit être portée à **l'association des collectivités territoriales à l'élaboration de cette programmation pluriannuelle**.

Sous cette réserve, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 49 bis

(article L. 145-1 [nouveau] du code de l'énergie)

Création d'un comité d'experts pour la transition énergétique

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, crée un comité d'experts pour la transition énergétique.

I. Le droit en vigueur

Les articles 48 et 49 du présent projet de loi créent de **nouveaux outils de gouvernance nationale pour la transition énergétique** en matière de programmation : les budgets carbone et la stratégie bas-carbone, d'une part, la programmation pluriannuelle, d'autre part.

Ces articles prévoient des **dispositions relatives à l'information, au suivi et à l'évaluation** de ces nouveaux outils :

- le Gouvernement présente annuellement un rapport au Parlement sur le financement de la transition énergétique ;
- le Gouvernement établit un rapport public au plus tard quatre mois avant l'échéance d'une période afin de décrire la façon dont les projets de budget carbone et de stratégie bas-carbone intègrent les objectifs de la politique énergétique et les engagements européens et internationaux de la France et d'évaluer leurs impacts environnementaux, sociaux et économiques ;
- le Gouvernement présente au Parlement les nouveaux budgets carbone et la stratégie nationale bas-carbone dès leur publication,

accompagnés, à partir de 2019, du bilan du budget carbone de la période écoulée ;

- le Gouvernement transmet semestriellement au Conseil national de la transition écologique, prévu à l'article L.133-1 du code de l'environnement ainsi qu'au Conseil économique, social et environnemental un rapport de suivi faisant état de la mobilisation des principaux dispositifs de financements publics en faveur de la transition énergétique ;

- la programmation pluriannuelle de l'énergie fait l'objet d'une étude d'impact qui évalue son impact économique, social et environnemental, ainsi que son impact sur la soutenabilité des finances publiques, sur les modalités de développement des réseaux et sur les prix de l'énergie pour toutes les catégories de consommateurs ;

- le projet de PPE est soumis pour avis au Conseil national de la transition écologique ;

- une fois approuvée, la PPE fait l'objet d'une présentation au Parlement.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

À l'initiative du rapporteur, la commission spéciale à l'Assemblée nationale a inséré un article additionnel complétant le titre IV du livre Ier du code de l'énergie par un chapitre V intitulé « Le comité d'experts pour la transition énergétique ».

Ce chapitre comprend un nouvel article L. 145-1 qui crée un comité d'experts pour la transition énergétique. Celui-ci est chargé d'accompagner le Gouvernement, qui le consulte, pour la définition de la stratégie bas-carbone, des budgets carbone et de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Il intervient à différents stades de l'élaboration des nouvelles stratégies de programmation :

- au plus tard six mois avant l'échéance de chaque période, il rend un avis sur le respect du budget carbone en cours et sur la mise en œuvre de la stratégie bas-carbone en cours ; cet avis est ensuite transmis aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de l'énergie et de l'environnement ;

- les projets de budget carbone et de stratégie bas-carbone lui sont soumis ;

- il rend un avis, avant l'échéance de la première période de la PPE en cours, sur cette programmation et élabore une synthèse des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie ;

- le projet de PPE lui est soumis ;

- il rend un avis sur les modalités d'élaboration de l'étude d'impact de la PPE.

Le comité d'experts est composé de moins de dix membres, nommés « *en raison de leurs qualifications juridiques, économiques et techniques* ».

La fonction de membre de ce comité d'experts, exercée à titre gratuit, ne peut être cumulée avec un mandat électif communal, départemental, régional, national ou européen, ni avec la détention d'intérêts dans une entreprise du secteur de l'énergie.

Les conditions d'application de ce chapitre sont fixées par décret en Conseil d'État.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur a proposé à votre commission de s'en remettre aux modifications proposées par le rapporteur de la commission des affaires économiques.

Sous cette réserve, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 52

Adaptation des politiques de l'emploi aux effets de la transition écologique et énergétique

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, inscrit l'objectif de prise en compte des impacts de la transition écologique et énergétique dans les champs des politiques de l'emploi et du dialogue social.

I. Le projet de loi initial

L'article 52 du projet de loi initial pose le principe selon lequel les politiques de l'emploi et le dialogue social, tant au niveau des branches professionnelles que des entreprises, consacrent une attention particulière à l'accompagnement des transitions professionnelles afférentes à la transition écologique et énergétique.

L'objectif affiché par cette mesure est d'intensifier le dialogue social et de soutenir la croissance et le développement des activités des filières de l'économie verte.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En séance publique, l'article 52 a été complété par deux alinéas :

- un premier alinéa prévoyant que les politiques d'enseignement supérieur, en lien avec les branches professionnelles et les entreprises, concourent à l'évaluation des nouveaux besoins de compétences dans le domaine de l'énergie et à l'adaptation des formations supérieures à ces besoins, dans le cadre de la stratégie nationale de l'enseignement supérieur ;

- un second alinéa entérinant le principe selon lequel, l'État, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux veillent à la prise en compte des besoins d'évolution en matière d'emploi et de compétences sur les territoires et dans les secteurs professionnels au regard de la transition écologique et énergétique et des orientations de la PPE, des SRCAE et des PCAET.

IV. La position de votre commission

Votre rapporteur a souligné l'absence de portée normative de cet article, pour lequel il a néanmoins proposé à votre commission de s'en remettre aux modifications proposées par le rapporteur de la commission des affaires économiques.

Sous cette réserve, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 54 bis

(articles L. 592-41 à L. 592-44 [nouveaux] du code de l'environnement)

Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, introduit en commission spéciale à l'Assemblée nationale, consacre le statut de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire et précise ses missions à l'égard de l'Autorité de sûreté nucléaire et du public.

I. Le droit en vigueur

L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), créé par **l'article 5 de la loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 créant une Agence française de sécurité sanitaire environnementale**. L'IRSN est issu de la fusion entre l'Office de protection contre les rayonnements ionisants et l'Institut de protection et de sûreté nucléaire. L'article 5 de la loi a prévu les modalités de transfert du personnel des deux organismes à l'IRSN, imposé une obligation de confidentialité aux agents en matière de données individuelles, et renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de fixer les missions de l'institut.

Le fonctionnement et les missions de l'IRSN ont été précisés par le **décret n° 2002-254 du 22 février 2002 modifié relatif à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire**.

L'IRSN est aujourd'hui un organisme majeur d'information et de recherche dans le secteur du nucléaire. Cet établissement public important est doté d'un budget de 300 millions d'euros pour plus de 1 750 agents. L'institut est la principale source indépendante d'expertise auprès de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Ses compétences sont reconnues, ses travaux ayant été notamment décisifs pour l'analyse et la compréhension de l'accident de la centrale nucléaire japonaise de Fukushima Daiichi en mars 2011. Malgré ce rôle central en matière de sécurité nucléaire et d'information du public, la place de l'IRSN dans le code de l'environnement reste limitée à de brèves mentions dans les articles relatifs à l'ASN.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

La commission spéciale a inséré cet article additionnel en adoptant un amendement proposé par le rapporteur Denis Baupin. Ce nouvel article codifie dans la partie législative du code de l'environnement le statut de l'IRSN et ses missions, précise ses relations avec l'ASN et consacre son rôle d'information à l'égard du public.

Le présent article **crée ainsi une nouvelle section 6 au chapitre II du titre IX du livre V du code de l'environnement (articles L. 592-41 à L. 592-44)** et procède à des modifications rédactionnelles des intitulés du chapitre, afin de consacrer la complémentarité entre ASN et IRSN en matière de contrôle du secteur nucléaire.

L'article L. 592-41 du code de l'environnement **consacre l'existence de l'IRSN, son statut d'EPIC, et ses missions d'expertise et de recherche** en matière de sécurité nucléaire.

L'article L. 592-42 dispose que **l'IRSN apporte un appui technique à l'ASN**, constitué d'activités d'expertise, soutenues par des activités de recherches, pour la réalisation des missions de l'autorité. Les décisions stratégiques relatives à cet appui technique sont orientées par l'ASN

Il prévoit que **le président de l'ASN est membre du conseil d'administration de l'IRSN.**

L'article L. 592-43 **confie à l'IRSN une mission d'information du public.** L'IRSN publie les avis rendus sur saisine d'une autorité publique ou de l'ASN, en concertation avec l'autorité concernée. L'IRSN organise également la publicité des données scientifiques des programmes de recherches dont il a l'initiative, à l'exclusion des programmes relevant de la défense.

L'article L. 592-44 enfin **renvoie au pouvoir réglementaire le soin de préciser les modalités d'application** de la nouvelle section 4.

Un amendement rédactionnel a été adopté en séance.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur approuve la consécration dans la loi du statut et des missions de l'IRSN, compte tenu de son expertise et de son rôle croissant en matière de sécurité nucléaire.

Dès lors que le présent article poursuit un objectif de codification, votre rapporteur a proposé l'adoption **d'un amendement visant à codifier tous les éléments nécessaires de l'article 5 de la loi n°2001-398 du 9 mai 2001** créant une Agence française de sécurité sanitaire. Sans la reprise de ces éléments dans le code de l'environnement, les dispositions relatives à l'IRSN seront divisées entre le code de l'environnement et l'article 5 de la loi de 2001. L'intégration des éléments nécessaires de l'article 5 de la loi de 2001 dans le code de l'environnement permet de pouvoir abroger ladite loi. Cet amendement participe donc à une meilleure qualité du droit par une réduction effective du nombre de normes.

Votre rapporteur a également proposé à votre commission qui l'a suivi l'adoption d'un amendement de coordination et d'un amendement de précision.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Chapitre III

La transition énergétique dans les territoires

Article 56

(articles L. 2224-34, L. 2224-31, L. 3232-2, L. 3641-1, L. 5217-2 et L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales, articles L. 111-1-1, L. 122-16, L. 123-1-9, L. 300-6 et L. 300-6-1 du code de l'urbanisme, articles L. 222-1, L. 222-2 et L. 229-26 du code de l'environnement, article 7 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011)

Le plan climat air énergie territorial

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, instaure un plan climat air énergie territorial.

I. Le droit en vigueur

1. La planification avant le Grenelle de l'environnement

Le Plan climat national de 2004 a mis en place un dispositif volontaire, les plans climat territoriaux (PCT), prévoyant que ces actions devaient permettre de :

- « *connaître les émissions du territoire et les tendances d'évolution*
- *définir une stratégie avec l'ensemble des acteurs*
- *fixer des objectifs et des indicateurs de suivi pour l'évaluation*
- *mettre en œuvre les différentes actions de façon cohérente et justifiée*
- *évaluer la vulnérabilité du territoire (adaptation au changement climatique). »*

La loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie a prévu l'élaboration obligatoire par le préfet de

région de **plans régionaux pour la qualité de l'air**, fixant les orientations permettant « *de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets* » (**ancien article L. 222-1 du code de l'environnement**).

Elle a également prévu, pour les agglomérations de plus de 250 000 habitants et celles dont les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées, l'élaboration de **plans de protection de l'atmosphère (PPA)**, qui ont pour objet « *de ramener la concentration de polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux normes de qualité de l'air* » (**article L. 222-5 du code de l'environnement**).

2. La démarche et les changements mis en œuvre par le Grenelle de l'environnement

L'article L. 110 du code de l'urbanisme intègre la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'amélioration de la performance énergétique dans les objectifs assignés aux collectivités territoriales.

L'article L. 121-1 du code de l'urbanisme prévoit que les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales doivent maîtriser le développement urbain, améliorer la performance énergétique du territoire, réduire les émissions de gaz à effet de serre, maîtriser la demande d'énergie et développer les énergies renouvelables.

L'article L. 128-4 du code de l'urbanisme prévoit enfin que toute action ou opération d'aménagement faisant l'objet d'une étude d'impact doit également faire l'objet d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone, en particulier sur l'opportunité de la création ou du raccordement à un réseau de chaleur ou de froid ayant recours aux énergies renouvelables et de récupération.

L'article 7 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a reconnu le **rôle essentiel des collectivités territoriales** et des leviers d'actions dont elles disposent pour l'atténuation : « *Le rôle des collectivités publiques dans la conception et la mise en œuvre de programmes d'aménagement durable doit être renforcé. À cet effet, l'État incitera les régions, les départements et les communes et leurs groupements de plus de 50 000 habitants à établir, en cohérence avec les documents d'urbanisme et après concertation avec les autres autorités compétentes en matière d'énergie, de transport et de déchets, des « plans climats-énergie territoriaux » avant 2012* ».

Dans ce prolongement, **la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II »**, a :

- autorisé le soutien de l'État aux agendas locaux ;
- rendu **obligatoire l'adoption de plans climat-énergie territoriaux (PCET)** par les régions, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communes et communautés de communes de plus de 50 000 habitants, au plus tard le 31 décembre 2012 ;
- autorisé les collectivités de moins de 50 000 habitants à engager volontairement l'élaboration d'un plan d'actions locales afin d'améliorer l'efficacité énergétique du territoire ;
- rendu obligatoire **l'élaboration, de manière conjointe par le préfet de région et le président du conseil régional, de projets de schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE)**, dans un délai de un an après l'entrée en vigueur de la loi ;
- rendu obligatoire, pour l'État, les régions, les départements, les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communes ou communautés de communes de plus de 50 000 habitants ainsi que les autres personnes morales de droit public employant plus de deux cent cinquante personnes, l'établissement d'un **bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre**.

Les PCET, en tant que programmes d'actions dépendant majoritairement des documents d'urbanisme, devront être pris en compte par les SCOT et les PLU.

L'article L. 229-26 du code de l'environnement dispose que ces plans, rendus publics et mis à jour tous les cinq ans, définissent :

« 1° *Les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité afin d'atténuer et lutter efficacement contre le réchauffement climatique et de s'y adapter ;*

2° *Le programme des actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, d'augmenter la production d'énergie renouvelable et de réduire l'impact des activités en termes d'émissions de gaz à effet de serre, conformément aux objectifs issus de la législation européenne relative à l'énergie et au climat ;*

3° *Un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats ».*

Lorsque les collectivités publiques s'engagent dans l'élaboration d'un projet territorial de développement durable ou Agenda 21 local, le plan climat-énergie territorial en constitue le volet climat.

L'article L. 222-1 du code de l'environnement, dispose que les SRCAE (qui remplacent les anciens plans régionaux pour la qualité de l'air), fixent, à l'échelon du territoire régional et à l'horizon 2020 et 2050 :

- les orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter ;

- les orientations permettant, pour atteindre les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1, de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets ; à ce titre, ils définissent des normes de qualité de l'air propres à certaines zones lorsque les nécessités de leur protection le justifient ;

- par zones géographiques, les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre en matière de valorisation du potentiel énergétique terrestre, renouvelable et de récupération et en matière de mise en œuvre de techniques performantes d'efficacité énergétique telles que les unités de cogénération, notamment alimentées à partir de biomasse.

Enfin, le Grenelle II a prévu que les collectivités territoriales peuvent mettre en œuvre des **actions de maîtrise de la demande d'énergie**. Cette possibilité est codifiée à l'article L. 2224-34 du code général des collectivités territoriales.

Article L. 2224-34 du code général des collectivités territoriales (extrait)

Afin de répondre aux objectifs fixés au titre Ier de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et au titre Ier de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 précitée et aux objectifs fixés au titre III de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 précitée, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes compétents en matière de distribution publique d'énergies de réseau peuvent, de manière non discriminatoire, réaliser des actions tendant à maîtriser la demande d'énergies de réseau des consommateurs finals ou faire réaliser, dans le cadre des dispositions de l'article L. 2224-31, des actions tendant à maîtriser la demande d'énergies de réseau des consommateurs desservis en basse tension pour l'électricité ou en gaz, lorsque ces actions sont de nature à éviter ou à différer, dans de bonnes conditions économiques, l'extension ou le renforcement des réseaux publics de distribution d'énergies de réseau relevant de leur compétence. Ces actions peuvent également tendre à maîtriser la demande d'énergies de réseau des personnes en situation de précarité.

II. Le projet de loi initial

Le présent article réaffirme le rôle de chef de file de la région dans le domaine de l'efficacité énergétique, clarifie les compétences entre les collectivités territoriales en matière de maîtrise de la demande d'énergie et **crée les « plans climat air énergie territoriaux » (PCAET)**. Enfin, **il incite au développement des « territoires à énergie positive »**.

Le I de l'article affirme clairement que « *la région constitue l'échelon pertinent pour coordonner les études, diffuser l'information et promouvoir les actions en matière d'efficacité énergétique* ». C'est cet échelon qui favorise

l'implantation de « *plateformes territoriales de la rénovation énergétique à l'échelle des intercommunalités* ».

Le II procède à des clarifications.

La section 4 du chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement, qui comprend aujourd'hui deux articles (l'article L. 229-25 relatif au bilan des émissions de gaz à effet de serre et l'article L. 229-26 relatif aux plans climat-énergie territoriaux PCET) est modifiée.

Les **PCET sont remplacés par des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) à l'article L. 229-26**, qui ne sont plus élaborés par toutes les collectivités de plus de 50 000 habitants mais concerne uniquement les EPCI et la métropole de Lyon. De manière progressive :

- la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre existant au 1^{er} janvier 2015 et regroupant plus de 50 000 habitants adoptent un PCAET au plus tard le 31 décembre 2016 ;

- les EPCI à fiscalité propre existant au 1^{er} janvier 2017 et regroupant plus de 20 000 habitants adoptent un PCAET au plus tard le 31 décembre 2018 ;

- lorsque ces établissements publics ou cette métropole s'engagent dans l'élaboration d'un projet territorial de développement durable ou Agenda 21 local, le PCAET en constitue le volet climat.

Le contenu des PCAET est précisé à travers la réécriture du II de l'article L. 229-26. Le PCAET définit :

- les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité publique afin d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter ;

- le programme des actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, d'augmenter la production d'énergie renouvelable, de développer les territoires à énergie positive, de limiter les émissions de gaz à effet de serre et d'anticiper les impacts du changement climatique ;

- un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats.

Le programme d'actions, prévu par le PCAET, comporte des éléments différents en fonction compétences des EPCI concernés :

- lorsque l'EPCI exerce les compétences de création et d'entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables (par délégation d'une compétence communale), ce programme d'actions comporte un volet spécifique au développement du véhicule électrique et hybride rechargeable ;

- lorsque l'EPCI exerce les compétences d'autorité organisatrice de transport, il comporte un volet relatif au développement de la mobilité ;

- lorsque l'EPCI ou l'un des établissements membres du pôle d'équilibre territorial et rural auquel l'obligation d'élaborer un PCAET a été transférée exerce la compétence en matière de réseaux de chaleur et de froid, le programme d'actions comporte un volet relatif au schéma directeur du réseau de chaleur ou de froid prévu par le nouvel article L. 2224-38 du code général des collectivités territoriales, créé par l'article 57 du présent projet de loi ;

- enfin, lorsque l'EPCI ou l'un des établissements membres du pôle d'équilibre territorial et rural auquel l'obligation d'élaborer un PCAET a été transférée exerce la compétence en matière de lutte contre la pollution de l'air, le programme d'actions comporte un volet relatif à la prévention et à la réduction des émissions de polluants atmosphériques.

Les PCAET sont rendus public et mis à jour tous les six ans (alors que les PCET l'étaient « au moins tous les cinq ans »), de manière à les aligner sur les schémas régionaux climat-air-énergie.

Le VI de l'article L. 229-26 prévoit toujours **la compatibilité du PCAET avec le SRCAE**. Par ailleurs, lorsque tout ou partie du territoire qui fait l'objet du PCAET est inclus dans un plan de protection de l'atmosphère (PPA), il doit être compatible avec les objectifs fixés pour chaque polluant par ce PPA.

La métropole de Lyon et les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants intègrent ce PCAET dans leur rapport sur la situation de la collectivité en matière de développement durable (prévu par l'article L. 2311-1-1 du code général des collectivités territoriales).

Enfin, l'Ademe est chargée de collecter les PCAET dans des conditions définies par un arrêté du ministre chargé de l'environnement.

Le III réécrit l'article L. 2224-34 du code général des collectivités territoriales :

- les EPCI et la métropole de Lyon qui ont adopté leur PCAET peuvent animer et coordonner, dans le cadre de leur périmètre, des actions dans le domaine de l'énergie, en cohérence avec les objectifs du PCAET et avec le SRCAE ;

- ces actions peuvent notamment s'inscrire dans l'objectif de maîtrise de la demande d'énergies de réseau des consommateurs finals desservis en gaz ou en basse tension pour l'électricité ainsi que dans celui de maîtrise de la demande d'énergies des personnes en situation de précarité (prise en charge de travaux d'isolation, de régulation thermique ou de régulation de la consommation d'énergie ou de l'acquisition d'équipements domestiques à faibles consommations, sous la forme de conventions avec les bénéficiaires).

Le IV prévoit que l'État, les régions, ainsi que les métropoles et les établissements publics qui établissent un PCAET, s'associent pour que « 200 expérimentations de territoires à énergie positive soient engagées en 2017 ».

Enfin, **le V complète l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales** afin de prévoir que les autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité ou de gaz peuvent faire réaliser ou réaliser des actions relatives aux économies d'énergie des consommateurs finals de gaz ou d'électricité basse tension, à condition qu'elles aient pour objet d'éviter ou de différer, dans de bonnes conditions économiques, l'extension ou le renforcement des réseaux publics de distribution relevant de leur compétence.

En conséquence **la section 4 du chapitre IX du titre II du livre II est ré-intitulée « Bilan des émissions de gaz à effet de serre et plan climat-air-énergie territorial ».**

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

La commission spéciale à l'Assemblée nationale, **a adopté 25 amendements**, dont 18 rédactionnels.

Parmi les modifications adoptées :

- l'alinéa 1^{er} est complété de manière à préciser que la région « *est garante de la bonne adéquation entre l'offre de formation des établissements de formation initiale et les besoins des entreprises pour répondre aux défis techniques de construction en matière de transition énergétique* » ;

- un **I bis** est inséré à l'initiative du co-rapporteur, créant des **programmes régionaux de l'efficacité énergétique**, en complément des missions dévolues au service public de l'efficacité énergétique mentionné à l'article L. 232-2 du code de l'énergie ;

Ce nouveau I *bis* complète l'article L. 222-1 du code de l'environnement, en ajoutant au contenu du SRCAE, « un programme régional pour l'efficacité énergétique, qui définit les modalités de l'action publique en matière d'orientation et d'accompagnement des propriétaires privés, bailleurs et occupants, pour la réalisation des travaux de rénovation énergétique de leurs logements ou de leurs locaux privés à usage tertiaire ».

« Le programme régional pour l'efficacité énergétique s'attache plus particulièrement à :

« - définir un plan de déploiement des plateformes territoriales de la rénovation énergétique mentionnées à l'article L. 232-2 du code de l'énergie ;

« - promouvoir la mise en réseau de ces plateformes en vue de la réalisation d'un guichet unique ;

« - définir un socle minimum en matière de conseils et de préconisations relatifs aux travaux concernés fournis par les plateformes territoriales, en fonction des spécificités du territoire régional ;

« - arrêter les modulations régionales du cahier des charges du « passeport énergétique » ;

« - proposer des actions pour la convergence des initiatives publiques et privées en matière de formation des professionnels du bâtiment, en vue d'assurer la présence, en nombre suffisant, de professionnels qualifiés sur l'ensemble du territoire régional.

« Le programme régional pour l'efficacité énergétique peut également prévoir un volet dédié au financement des opérations de rénovation énergétique. Celui-ci vise à :

« - favoriser la meilleure articulation possible entre les différentes aides publiques ;

« - encourager le développement d'outils de financement adaptés par les acteurs bancaires du territoire ;

« - mettre en place un réseau d'opérateurs de tiers-financement.

« Le président du conseil régional soumet une proposition de programme régional pour l'efficacité énergétique au préfet de région, pour approbation.

« La mise en œuvre du programme régional pour l'efficacité énergétique s'appuie sur le réseau des plateformes territoriales de la rénovation énergétique et, dans leur domaine de compétences respectif, sur l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, sur les agences départementales d'information sur le logement, sur les agences locales de l'énergie et du climat, sur les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement et sur les agences régionales de l'énergie.

« Le président du conseil régional associe également l'ensemble des acteurs concernés, notamment les professionnels du secteur du bâtiment, les établissements de crédit, les associations représentant ou accompagnant les propriétaires et les locataires ».

- il est précisé que **le PCAET peut être élaboré à l'échelle du territoire couvert par un SCoT ;**

- le programme des actions à réaliser défini par le PCAET vise **aussi à développer le stockage et optimiser la distribution d'énergie ;**

- le volet spécifique au développement du véhicule électrique et hybride rechargeable contenu par le programme d'actions de certains EPCI est étendu à la « *mobilité sobre et décarbonée* » ;

- le rôle d'animation et de coordination des actions dans le domaine de l'énergie des EPCI ayant adopté leur PCAET peut s'étendre à la réalisation d'actions de maîtrise de demande d'énergies sur **toutes les énergies de réseaux, notamment de chaleur** ;

- peuvent s'associer pour que soient engagées des expérimentations de territoires à énergie positive, l'État, les régions ainsi que les métropoles et **les établissements publics (pas seulement ceux qui établissent un PCAET)**.

En séance publique, **17 modifications ont été adoptées** :

- les plateformes territoriales de la rénovation énergétique deviennent également des outils de « lutte contre la précarité énergétique en matière de logement et de transport » ;

- il est précisé que les programmes régionaux pour l'efficacité énergétique s'appuient sur le tissu associatif partenaire ;

- il est précisé que l'élaboration d'un PCAET à l'échelle du périmètre d'un SCoT doit se faire sans doublon, c'est-à-dire sans qu'aucun autre PCAET puisse être élaboré sur ce même territoire ;

- les PCAET sont élaborés en cohérence avec les engagements internationaux de la France ;

- les programmes d'actions prévus par les PCAET visent également à « *développer de manière coordonnée des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur* » ;

- les programmes d'actions prévus dans les PCAET incluant les actions menées en matière de prévention de la pollution atmosphérique couvrent une plus grande partie du territoire, et non seulement celui des EPCI ou pôles d'équilibre territorial et rural qui exercent la compétence de lutte contre la pollution de l'air, est donc ajouté « *le périmètre des territoires couverts par un plan de protection de l'atmosphère* » ;

- les autorités organisatrices de la distribution d'électricité ou de gaz qui élaborent les programmes pluriannuels d'investissement sur leurs réseaux, peuvent être consultées, à leur demande, sur les projets de plans situés sur leur territoire ;

- le PCAET doit prendre en compte le SCoT ;

- le plan local d'urbanisme prend en compte, le cas échéant, le PCAET ;

- huit amendements rédactionnels ou de coordination juridique.

IV. La position de votre commission

L'article 3 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dispose que « *la région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives (...)* 3° *Au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie* ».

Votre rapporteur **souscrit à l'intention de donner un contenu à ce rôle de « chef de file » pour la région, ainsi que des outils pour assumer ces missions.**

Cet article vise, d'une part, à réaffirmer le rôle de la région comme chef de file en matière d'efficacité énergétique, d'autre part, à ajouter un volet « qualité de l'air » aux anciens plans climat-énergie territoriaux (PCET), devenus plans climat air-énergie territoriaux (PCAET).

La couverture intégrale du territoire national par des PCAET facilitera la mise en œuvre de politiques locales permettant de réduire les émissions nationales de gaz à effet de serre de la France, permettra d'adapter les territoires au changement climatique, de développer les énergies renouvelables, par définition locales, et d'améliorer la qualité de l'air.

En termes de coût et de rationalisation de l'élaboration de ces plans, votre rapporteur souligne que, d'après l'étude d'impact du présent projet de loi, pour les collectivités de plus de 50 000 habitants, l'élaboration d'un PCET représente 150 jours de travail, à répartir entre l'EPCI et un éventuel bureau d'études. L'animation du PCET nécessite quant à elle la mobilisation d'un équivalent-temps plein. Le surcoût lié à l'ajout d'un volet air est très variable mais peut être estimé à 50 jours environ. Dans cette optique, l'allongement de la périodicité de ces plans de cinq à six ans est rationnel et permet d'aligner les plans avec les schémas régionaux climat air énergie, avec lesquels ils doivent être compatibles.

En ce qui concerne les territoires à énergie positive, un appel à projets « **200 territoires à énergie positive pour la croissance verte** » a été lancé par le ministère. Ces territoires s'engagent volontairement à réduire les besoins en énergie de ses habitants, des constructions, des activités économiques, des transports ou encore des loisirs. Ils auront accès, en fonction de leurs projets, à **différents types d'aides** :

- aides financières pour l'animation et l'ingénierie dans le cadre d'un partenariat État-Ademe-région ;
- aide de l'Ademe au diagnostic et aux actions engagées ;
- accompagnement des services de l'État pour la réalisation des projets (procédures, autorisations, déclarations) par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ou la direction départementale des territoires (DDT) ;

- accès aux fonds chaleur et déchets de l'Ademe ;
- accès privilégié aux prêts de la Caisse des dépôts et de la Banque publique d'investissement pour les collectivités territoriales et les entreprises ;
- subventions pour la réalisation d'équipements performants.

Les dossiers de candidature devaient être remis avant le 1^{er} décembre 2014.

Votre rapporteur souhaite tout de même **attirer l'attention sur la nécessaire vigilance qu'il convient d'avoir sur la cohérence entre ces nouveaux plans, augmentés d'un volet « qualité de l'air », avec les nouveaux schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), prévus par le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.**

Votre commission a souhaité modifier cet article en retenant :

- huit amendements rédactionnels du rapporteur ;
- un amendement du rapporteur rétablissant les dispositions de l'article 22 quater, supprimé au sein du titre IV, qui modifiait déjà l'article L. 229-26 du code de l'environnement ;
- un amendement de Mme Lamure prévoyant une concertation avec l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale situés dans le territoire régional pour le déploiement des plateformes territoriales de la rénovation énergétique ;
- un amendement, à l'initiative de M. Dantec, prévoyant que les PCAET établis par les EPCI qui exercent la compétence « éclairage », doivent comporter un volet spécifique à la maîtrise de la consommation énergétique de l'éclairage public et de ses nuisances lumineuses ;
- un amendement de Mme Lamure supprimant la précision de compatibilité du PCEAT avec les objectifs fixés par le PPA « pour chaque polluant », dans un souci de simplification.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 56 bis A

(article L. 211-3-1 [nouveau] du code de l'énergie)

Concours des agences régionales de l'environnement

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, donne une assise juridique aux agences régionales de l'environnement.

I. Le droit en vigueur

Afin d'animer leurs politiques publiques de l'énergie et de l'environnement, les collectivités territoriales ont souvent été à l'initiative de la création d'agences régionales de l'énergie et de l'environnement, de statut en général associatif.

Ces agences fonctionnent en réseau sur le plan national au sein du Réseau national des agences régionales de l'énergie et de l'environnement (RARE), et sur le plan européen au sein de la FEDARENE (*European Federation of Agencies and Regions for Energy and the Environment*).

Ces agences accompagnent les acteurs régionaux dans la mise en œuvre de ces politiques et mettent à disposition des acteurs du territoire des outils méthodologiques et techniques innovants dans les domaines de l'énergie et de l'environnement, et plus généralement du développement durable.

Leur action peut prendre la forme d'animation d'observatoires régionaux de l'énergie, du climat, de l'environnement, d'accompagnement de porteurs de projets, d'animation territoriale, de soutien technique au montage de projets des collectivités et des acteurs économiques et sociaux, ou encore d'éducation et de formation ou de veille sur différentes thématiques.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté en séance publique le présent article afin de **donner une assise législative aux agences régionales de l'environnement.**

Le **nouvel article L. 211-3-1 du code de l'énergie** prévoit que les agences régionales de l'environnement « *apportent leur concours à la mise en œuvre des compétences dont les régions disposent en matière d'énergie, d'environnement et de développement durable* ». Il est en outre prévu que « l'organe délibérant de la région définit leurs statuts et leurs missions, dans le respect de ses compétences ».

III. La position de votre commission

Votre rapporteur approuve le renforcement de ces agences régionales de l'environnement, qui appuient les collectivités territoriales pour mettre en œuvre la transition écologique dans les territoires.

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

Article additionnel après l'article 56 bis A
(article L. 211-5-1 [nouveau] du code de l'énergie)

Agences locales de l'énergie et du climat

Objet : cet article additionnel vise à inscrire dans le code de l'énergie l'existence des agences locales de l'énergie et du climat, et à préciser leurs activités.

I. Le droit en vigueur

Les agences locales de l'énergie et du climat (ALEC) sont des **structures constituées facultativement par les collectivités territoriales, sous impulsion européenne**. À partir de 1994, la Commission européenne a soutenu dans le cadre du programme SAVE la création volontaire « d'agences locales, régionales et insulaires de maîtrise de l'énergie ». Ces agences sont créées sous la forme d'associations loi de 1901. Elles sont présidées par un élu.

Les ALEC assurent des missions d'information, de conseil et de sensibilisation dans les domaines de l'énergie et de l'environnement, à destination des collectivités territoriales, des entreprises et des ménages. Elles visent à soutenir le lancement de projets en matière de développement durable sur le territoire. Les agences françaises sont représentées au niveau national et au niveau européen par la fédération des agences locales de maîtrise de l'énergie (FLAME), créée en 2004 et qui compte 33 agences. Plusieurs départements (Indre-et-Loire, Lot, Eure) et grandes agglomérations (Paris, Lyon, Bordeaux) se sont déjà dotés d'ALEC. Une vingtaine de projets d'agences sont également en cours d'élaboration.

II. Le dispositif adopté par votre commission

Votre rapporteur a émis un avis favorable à l'adoption des amendements identiques de Jean Bizet et de Ronan Dantec.

Leurs amendements proposent d'insérer un article additionnel L. 211-5-1 dans le code de l'énergie afin de consacrer l'existence des agences locales de l'énergie et du climat, définies comme des organismes d'animation territoriale pouvant être créés par les collectivités territoriales et leurs groupements. **L'article L. 211-5-1 prévoit également que ces agences mènent des activités d'intérêt général** favorisant au niveau local la mise en œuvre de la transition énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il précise enfin que ces agences travaillent en complémentarité avec les autres organismes qui œuvrent pour la transition énergétique.

En inscrivant l'existence des ALEC dans le code de l'environnement, cet article permet de **renforcer leur légitimité, tout en conservant leur caractère facultatif**. Elles sont consacrées comme organismes d'animation, menant leurs activités en complémentarité avec les autres organismes compétents pour éviter toute concurrence. En leur confiant des activités d'intérêt général, cet article permet aux subventions publiques qui leur sont versées de bénéficier du régime d'exemption de notification en matière d'aides d'État. Cette précision garantit également que les agences n'interviennent pas dans un champ concurrentiel, simplifiant ainsi leur régime d'imposition qui est aujourd'hui source d'incertitudes. Cette difficulté avait été soulignée par notre collègue Philippe Bas dans une question écrite adressée au ministère de l'économie et des finances en mai 2012.

Par cohérence avec l'inscription dans le code de l'énergie des agences régionales de l'environnement par l'article 56 *bis* A du présent projet de loi, il paraît pertinent d'intégrer également les ALEC. L'inscription dans le code de l'énergie d'une initiative appuyée par la Commission est également un signal positif à destination des institutions européennes.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 56 bis
(article L. 123-1-3 du code de l'urbanisme)

**Prise en compte des réseaux d'énergie dans les orientations générales
fixées par les projets d'aménagement et de développement durables
(PADD)**

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, introduit en commission spéciale à l'Assemblée nationale, précise les contours des projets d'aménagement et de développement durable.

I. Le droit en vigueur

Le plan local d'urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'un groupement de communes (EPCI) ou d'une commune, établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré.

L'article L. 121-1 du code de l'urbanisme prévoit qu'il permet l'émergence d'un **projet de territoire partagé** prenant en compte à la fois les politiques nationales et territoriales d'aménagement et les spécificités d'un territoire.

Le Grenelle II a promu les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), qui sont aujourd'hui **l'échelle la plus pertinente** pour coordonner les politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements.

Le PLU comprend :

- un **rapport de présentation**, qui explique les choix effectués notamment en matière de consommation d'espace, en s'appuyant sur un diagnostic territorial et une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ;

- un **projet d'aménagement et de développement durables (PADD)** qui expose le projet d'urbanisme et définit notamment les orientations générales d'aménagement, d'urbanisme, d'habitat, de déplacements, d'équipement, de protection des espaces et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ;

- des **orientations d'aménagement et de programmation (OAP)** qui, dans le respect du PADD, comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements ;

- un **règlement**, qui délimite les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières, et fixe les règles générales d'urbanisation ;

- des **annexes** (servitudes d'utilité publique, liste des lotissements, schémas des réseaux d'eau et d'assainissement, plan d'exposition au bruit des aérodromes, secteurs sauvegardés, ZAC, etc.).

Spécifiquement, pour ce qui concerne les PLUi :

- les orientations d'aménagement et de programmation tiennent lieu de **plan local de l'habitat (PLH)** et, si l'EPCI est autorité organisatrice des transports urbains, de plan de déplacements urbains (article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme) ;

- il peut comporter des **plans de secteur** qui couvrent l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'EPCI (article L. 123-1-1-1 du code de l'urbanisme).

Le PLUi doit **être compatible avec le SCoT** qui, s'il existe, joue le rôle de **document intégrateur des documents de rang supérieur**.

Les PLUi doivent également **prendre en compte** les « schémas de cohérence écologique » (trames vertes et bleues) et « plans territoriaux pour le climat ». En matière de lutte contre le réchauffement climatique, les PLUi ainsi que les SCoT et cartes communales doivent déterminer les conditions permettant d'assurer la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les orientations d'aménagement et de programmation pourront imposer des règles de performances énergétiques et environnementales renforcées dans les secteurs ouverts à l'urbanisation.

Les **orientations d'aménagement et de programmation (OAP)**, qui font partie du PLU, exposent la manière dont la collectivité souhaite mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager des quartiers ou des secteurs de son territoire.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

La commission spéciale à l'Assemblée nationale a inséré le présent article additionnel modifiant le chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'urbanisme, relatif aux plans locaux d'urbanisme (PLU), afin de :

- prévoir, dans le I de l'article, que le rapport de présentation prévu par l'article L. 123-1-2 du code de l'urbanisme, expliquant les choix retenus pour établir le PADD, les OAP et le règlement, s'appuie sur un diagnostic établi au regard d'un certain nombre de prévisions et de besoins, dont les besoins en matière « d'électricité, de gaz et de chaleur ou de froid » ;

- prévoir, dans le II, que le PADD arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements mais aussi les réseaux d'énergie ;

- prévoir, dans le III, que les OAP comprennent des dispositions, non seulement sur l'habitat, les transports et les déplacements, mais aussi sur la distribution d'énergie ;

- prévoir, dans le III également, la définition « *d'objectifs de développement coordonné des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur, en cohérence avec les objectifs territoriaux de maîtrise de l'énergie et de développement des énergies renouvelables ou avec le plan climat-air-énergie territorial lorsqu'il a déjà été adopté* » par les collectivités et EPCI compétents, objectifs « *intégrés dans un schéma de cohérence des réseaux de distribution d'énergie, établi en concertation avec les autorités organisatrices de la distribution d'énergie si ces dernières sont différentes de la collectivité ou de l'établissement public de coopération intercommunal compétent en matière d'urbanisme* ».

En séance publique, à l'initiative du Gouvernement, les I et III ont été supprimés, afin de limiter la prise en compte des enjeux relatifs au développement des réseaux de distribution d'énergie par le PADD du PLU, qui a vocation à intégrer et mettre en cohérence les enjeux transversaux.

IV. La position de votre commission

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), qui fait partie du PLU, expose le projet d'urbanisme et définit notamment les orientations générales d'aménagement, d'urbanisme, d'habitat, de déplacements, d'équipement, de protection des espaces et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques.

Or, il y a **un risque que cet article complexifie le PLU**, qui doit avant tout rester un document d'urbanisme qui oriente et organise le développement du territoire de l'EPCI ou de la commune mais n'a pas vocation à programmer les infrastructures.

Votre rapporteur a donc soutenu **les amendements de suppression** de Mme Lamure et M. Jarlier.

Votre commission a émis un avis favorable à la suppression de cet article.

Article 57

(article L. 2224-38 [nouveau] du code des collectivités territoriales)

Réseaux publics de chaleur et de froid

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, reconnaît un service public communal de chaleur et de froid et en promeut le développement.

I. Le droit en vigueur

Un réseau de chaleur est un **système de distribution de chaleur produite de façon centralisée, permettant de desservir plusieurs usagers**. Il comprend une ou plusieurs unités de production de chaleur, un réseau de distribution primaire dans lequel la chaleur est transportée par un fluide caloporteur, et un ensemble de sous-stations d'échange, à partir desquelles les bâtiments sont desservis par un réseau de distribution secondaire.

Un réseau de froid collecte la chaleur dans les bâtiments desservis pour l'évacuer au niveau d'une centrale de refroidissement.

Selon les chiffres du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), on compte en France **432 réseaux de chaleur et de froid, couvrant 5 à 6 % des besoins de chauffage et desservant environ 2,1 millions d'équivalents-logement**. Leur répartition géographique est hétérogène. Sur l'ensemble des réseaux, **120 se trouvent en région parisienne ; 30 % des usagers du chauffage urbain vivent en Île-de-France**. La région Rhône-Alpes compte environ 50 réseaux. Les autres régions en comptent moins de 20, pour certaines moins de 10.

L'article 3 de la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur a conféré une **compétence aux communes pour créer des réseaux de chaleur**. Mais cette compétence est **optionnelle** : aucune collectivité n'a l'obligation d'établir sur son territoire un service public de distribution de chaleur.

C'est également une **compétence non exclusive** : des réseaux peuvent être créés par d'autres acteurs, y compris des acteurs privés. Par ailleurs, cette compétence peut être transférée à un groupement de collectivités.

Dès lors qu'une collectivité (ou un groupement) exerce cette compétence, le chauffage urbain mis en place est qualifié de **service public**. Compte tenu de ses modalités de fonctionnement, ce service public revêt un caractère industriel et commercial. Dans la pratique, le service public de distribution de chaleur fait **souvent l'objet d'une délégation, par laquelle la collectivité charge un tiers d'assurer le service pour son compte**. Cette délégation peut prendre la forme d'un affermage ou encore d'une concession de service public.

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, les objectifs fixés à l'horizon 2020 sont **un triplement du nombre d'équivalents-logements raccordés** (soit un total de 6 millions environ) et **une part des énergies renouvelables et de récupération de 75 % dans les sources d'approvisionnement des réseaux**.

La **directive 2009/28/CE** relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et la

directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique ont fait du développement des réseaux de chaleur alimentés par des énergies renouvelables et de récupération une priorité européenne.

La directive de 2009 a conduit à l'élaboration du Plan d'action national en faveur des énergies renouvelables et la directive de 2012 a conduit à celle du Plan d'action national en matière d'efficacité énergétique. Ces deux plans ont fixé des objectifs en matière de développement de la chaleur renouvelable, qui entérinent l'importance des réseaux de chaleur pour atteindre l'objectif des 23 % d'énergies renouvelables dans notre consommation finale d'énergie d'ici 2020.

En volume, et compte tenu de la réduction des besoins notamment dans les bâtiments, **cela revient à augmenter de 20 Mtep annuelles la production d'énergie à partir de sources renouvelables.** La **chaleur renouvelable représente la moitié de cet objectif.** En effet, la chaleur est aujourd'hui produite à 85 % à partir d'énergies non renouvelables et à 73 % à partir d'énergies fortement émettrices de gaz à effet de serre. Le chauffage du résidentiel-tertiaire représente à lui seul un tiers des émissions de gaz à effet de serre de la France. Or d'importantes sources d'énergies renouvelables et de récupération, utilisables pour la production de chaleur, sont aujourd'hui sous-exploitées

II. Le projet de loi initial

Le présent article crée un service public communal de chaleur et de froid et met en place un **schéma directeur des réseaux de chaleur et de froid.**

Il crée une **nouvelle section 7**, au sein du chapitre IV du titre II du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, intitulée : « *Distribution de chaleur et de froid* » et comportant un article unique.

Le I du nouvel article L. 2224-38 réaffirme la compétence des communes en matière de création et d'exploitation d'un réseau public de chaleur ou de froid, activité qui constitue un service public industriel et commercial (SPIC). Cette compétence communale peut être transférée à un établissement public auquel appartient la commune. En outre, cet établissement public peut faire assurer la maîtrise d'ouvrage de ce réseau par un autre établissement public.

Le II du nouvel article dispose que les collectivités en charge d'un service public de distribution de chaleur ou de froid en service au 1^{er} janvier 2009 doivent réaliser un **schéma directeur** de ce réseau avant le 31 décembre 2018, « *en vue de la réalisation de l'objectif d'une alimentation des réseaux de distribution de chaleur et de froid à 50 % à partir d'énergies renouvelables en 2020* ».

Le schéma inclut une **évaluation des possibilités de densification et d'extension de ce réseau** et d'interconnexion avec les autres réseaux à proximité, ainsi qu'une évaluation des possibilités de **développement de la part des énergies renouvelables et de récupération** dans l'approvisionnement du réseau.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements rédactionnels** ainsi qu'un amendement visant, à l'initiative du rapporteur, à prévoir que les schémas directeurs des réseaux publics de chaleur ou de froid incluent un **volet consacré à l'évaluation de la qualité du service rendu** aux consommateurs.

IV. La position de votre commission

Votre rapporteur est favorable à la **reconnaissance d'un service public communal de chaleur et de froid**, de tels réseaux ne desservant aujourd'hui que 5 % des ménages français, contre 13 % en moyenne au sein de l'Union européenne.

Le développement de ces réseaux est indispensable dans la perspective d'une augmentation de la part des énergies renouvelables et de récupération. Les collectivités, notamment les communes et les intercommunalités, sont ici confortées dans leur rôle d'autorités organisatrices du service public de distribution de chaleur.

Votre rapporteur rappelle qu'aujourd'hui, les déchets ménagers de sept foyers permettent de chauffer un foyer via ces réseaux de chaleur.

Il ajoute que ce développement permettra la **création d'emplois locaux et d'activité**.

En outre, la promotion de ces réseaux **constitue une priorité européenne** dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et de la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

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

Article additionnel après l'article 57
(article L. 222-1 du code de l'environnement)

Recensement de l'ensemble des réseaux de chaleur par les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie.

Objet : cet article additionnel rétablit, dans cette partie du projet de loi, les dispositions de l'article 22 *ter*, qui prévoient un recensement de l'ensemble des réseaux de chaleur par les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie.

À l'initiative de votre rapporteur, votre commission a rétabli les dispositions de l'article 22 *ter* qu'elle a proposé de supprimer, afin de le repositionner au sein du chapitre du présent projet de loi consacré à la transition énergétique dans les territoires.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article additionnel après l'article 57
(art. L. 222-3-1 [nouveau] du code de l'environnement)

Schéma régional biomasse

Objet : cet article additionnel rétablit, dans cette partie du projet de loi, les dispositions de l'article 22 *bis* A, qui prévoient l'élaboration d'un schéma régional biomasse.

À l'initiative de votre rapporteur, votre commission a rétabli les dispositions de l'article 22 *bis* A qu'elle a proposé de supprimer, afin de le repositionner au sein du chapitre du présent projet de loi consacré à la transition énergétique dans les territoires.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article additionnel après l'article 57

(article L. 2224-39 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Pôle territorial énergétique

Objet : cet article additionnel vise à donner la possibilité aux collectivités territoriales de créer une structure commune appelée « pôle territorial énergétique » pour améliorer la gestion locale de l'énergie.

Votre rapporteur a émis un avis favorable à l'adoption de l'amendement de MM. Pintat, Revet, Longeot, Mouiller et Genest, et de l'amendement identique de M. Requier.

Cet amendement insère un article additionnel L. 2224-39 dans le code général des collectivités territoriales afin de créer **une structure facultative appelée « pôle territorial énergétique »**, constituée par des collectivités et leurs groupements dans le but de coordonner leurs actions et de mutualiser certaines missions en matière de distribution d'énergie, en vue de développer un territoire à énergie positive.

Ce nouvel article L. 2224-39 prévoit la possibilité :

- de **créer un pôle territorial énergétique par des collectivités et leurs groupements sous la forme d'un syndicat mixte pour animer, coordonner et mutualiser leurs missions en matière de distribution d'électricité et de gaz**, en vue de développer un territoire à énergie positive ;

- de **transformer en pôle territorial énergétique des syndicats de communes ou des syndicats mixtes existants** désignés comme autorités organisatrices d'un réseau public de distribution, par délibération concordante de leurs membres ;

- de **transférer au pôle créé l'élaboration du plan climat-air-énergie territorial (PCAET)** prévu à l'article 56 du présent texte ;

- de confier au pôle une mission de coordination des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur, en établissant un schéma directeur des réseaux de distribution d'énergie ;

- de confier au pôle l'aménagement et l'exploitation d'équipements de production d'énergie, et de permettre au pôle de détenir des actions d'une société anonyme dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables ;

- de conclure des conventions pour mettre les services du syndicat à disposition de ses collectivités membres ou à l'inverse pour mettre certains services des collectivités membres à disposition du syndicat.

L'amendement adopté modifie également l'article L. 5722-8 du même code pour préciser que la taxe communale sur la consommation finale d'électricité peut-être perçue par un syndicat mixte, **lorsque celui-ci exerce la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité.**

En proposant de créer un syndicat mixte spécifique, à l'instar des syndicats créés par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), le présent amendement **donne la faculté aux collectivités et groupements de constituer une structure visible et spécifique à la maîtrise de l'énergie.** Le pôle pourra assurer une meilleure coordination des réseaux de distribution, en couvrant un périmètre plus pertinent que celui des EPCI ou du SCoT, et en comprenant l'autorité concédante de la distribution publique d'électricité située dans son périmètre. Cet outil permettra aux collectivités qui le souhaitent de mieux prendre compte les spécificités du territoire, et de tendre vers un territoire à énergie positive en disposant d'une structure dédiée.

L'idée est ainsi d'offrir plus de souplesse et de liberté aux collectivités, pour améliorer leur maîtrise de l'énergie dans le périmètre le plus approprié. En proposant une structure facultative, l'article additionnel n'impose pas de contraintes supplémentaires mais propose un nouvel outil.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 58

Expérimentation de services de flexibilité locaux

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, introduit un droit à l'expérimentation de services de flexibilité de la distribution d'électricité à l'échelle locale.

I. Le droit en vigueur

La distribution de l'électricité consiste à distribuer jusqu'au client final l'électricité acheminée grâce aux grandes lignes du réseau de transport. Les réseaux publics de distribution de l'électricité acheminent ainsi l'énergie électrique jusque chez les particuliers.

L'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales dispose que *« l'autorité organisatrice d'un réseau public de distribution, exploité en régie ou concédé, est la commune ou l'établissement public de coopération auquel elle a transféré cette compétence, ou le département s'il exerce cette compétence à la date de publication de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières. »*

EDF et les entreprises locales de distribution sont les acteurs en charge de la distribution, sous le contrôle des collectivités locales organisatrices de la distribution publique d'électricité. Les réseaux publics de distribution sont la propriété des communes. Celles-ci peuvent **déléguer tout ou partie de leur compétence d'autorité concédante à des syndicats intercommunaux ou départementaux**. Si elles ne l'assurent pas elles-mêmes par le biais de régies, ces autorités concédantes ont confié la gestion de leurs réseaux de distribution à Électricité Réseau Distribution France (ERDF), filiale d'EDF à 100 % (pour 95 % des réseaux de distribution du territoire métropolitain continental), ou à des entreprises locales de distribution (ELD) par le biais de contrats de concession.

En Corse et dans les départements et collectivités d'outre-mer, c'est EDF Systèmes Energétiques Insulaires (SEI) qui est le gestionnaire des réseaux publics de distribution.

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) régule le secteur de la distribution, en veillant à la transparence et au bon fonctionnement des gestionnaires de ce réseau.

II. Le projet de loi initial

Le présent article prévoit, dans le cadre de l'article 37-1 de la Constitution, **une expérimentation de création d'un service de flexibilité local sur des portions de réseau de distribution d'électricité**.

Cette expérimentation a une **durée définie de quatre ans**, et un **objet déterminé**, à savoir permettre aux établissements publics et aux collectivités mentionnées à l'article L. 2224-34 du code général des collectivités territoriales¹, de proposer au gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité la réalisation de ce service de flexibilité local, en

¹ Il s'agit des établissements publics de coopération intercommunale et la métropole de Lyon, tels que prévus par le nouvel article L. 2224-34 du code général des collectivités territoriales réécrit par l'article 56 du présent projet de loi.

association avec des producteurs et des consommateurs et, le cas échéant, d'autres collectivités publiques.

Ce service de flexibilité local permettrait d'optimiser localement la gestion des flux d'électricité entre un ensemble de producteurs et un ensemble de consommateurs raccordés au réseau public de distribution.

Le périmètre de l'expérimentation est déterminé par l'établissement public ou la collectivité concernée après avis conforme et motivé du gestionnaire du réseau public de distribution.

Ce service doit faire l'objet d'une **convention avec le gestionnaire de réseau**, qui en fixe les conditions financières et techniques et doit être approuvée par la CRE.

Le III de l'article dispose que les éventuelles économies rendues possibles par ce service de flexibilité rémunèrent la personne morale ad hoc ou l'établissement public ou la collectivité porteurs de l'expérimentation. Cette rémunération est incluse dans les charges couvertes par le tarif d'utilisation des réseaux publics de distribution d'électricité.

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application de cette expérimentation.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Six amendements ont été adoptés en commission spéciale donc cinq amendements rédactionnels.

En séance, un amendement a prévu d'associer également les autorités organisatrices compétentes pour la distribution d'électricité et de gaz prévues par l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales (les communes, leurs EPCI et les départements). Enfin, les autorités organisatrices de ce réseau sont consultées et associées à ces expérimentations.

IV. La position de votre commission

Votre rapporteur a proposé à votre commission de s'en remettre aux modifications proposées par le rapporteur de la commission des affaires économiques.

Sous cette réserve, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

*Article 59***Habilitation relative au déploiement expérimental de réseaux électriques intelligents et de dispositifs de gestion optimisée de l'énergie**

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, sollicite une habilitation du Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour un déploiement expérimental de réseaux électriques intelligents ou de dispositifs de gestion optimisée de stockage et de transformation des énergies.

I. Le droit en vigueur

Un réseau électrique intelligent (REI), ou *smart grid*, est **un système électrique capable d'intégrer de manière intelligente les actions des différents utilisateurs, consommateurs et/ou producteurs** afin de maintenir une fourniture d'électricité efficace, durable, économique et sécurisée.

En effet, en raison de l'impossibilité de stocker l'électricité, la quantité d'électricité injectée dans le réseau doit être la même que celle qui est tirée au même moment, ce qui suppose un équilibre à trouver sans cesse entre l'offre et la demande.

Aujourd'hui, l'augmentation de la consommation d'électricité, le développement de la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables ou encore l'obligation de réduction des émissions de CO₂ conduisent les réseaux électriques à **s'adapter et à innover, afin de favoriser la circulation de l'information du producteur au consommateur, en passant par les fournisseurs d'énergie et les gestionnaires de réseaux.**

C'est ce qui conduit **les réseaux à devenir plus « intelligents »**, à intégrer les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). À chaque partie du réseau, on associe ainsi un système de communication particulier qui permet un échange d'information et une adaptation des acteurs en fonction des données reçues.

La CRE (Commission de régulation de l'énergie) a récemment évalué à **15 milliards d'euros les investissements *smart grids*** sur les réseaux électriques français d'ici à 2030. RTE et ERDF, les gestionnaires de réseaux, ont déjà inclus ces objectifs dans leurs programmes d'investissements.

Selon les données du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, avec un objectif de 10 à 15 % des parts de marché qui reviendraient aux grands groupes français du domaine électrique, le marché des réseaux électriques intelligents devrait représenter de 1 à 5 milliards d'euros supplémentaires par an pour la filière française.

Les réseaux électriques intelligents font l'objet d'un des 34 plans de la « Nouvelle France industrielle », dont les feuilles de route ont fini d'être adoptées en juillet 2014.

L'objectif de ce plan est de **développer la filière française des réseaux électriques intelligents afin qu'elle représente d'ici 2020, plus de 25 000 emplois directs en France pour un chiffre d'affaires d'au moins 6 milliards d'euros.** Il a également vocation à consolider les filières électrique et informatique afin d'en faire les chefs de file d'un secteur stratégique en croissance pour un marché annuel mondial de l'ordre de 30 milliards d'euros.

Ce plan se décline en **trois axes** à perspective plus ou moins proche :

- à court terme, le plan veut réunir les acteurs de la filière autour d'un « *label* » et d'une structure opérationnelle pour créer une « *équipe de France des réseaux électriques intelligents* » qui se positionnera comme un leader mondial ;

- à moyen terme, le plan permettra de passer des démonstrateurs à un déploiement industriel ciblé sur une zone géographique en France pour concentrer les efforts et créer un bassin d'emploi ;

- à long terme, le plan vise la compétitivité de la filière à l'horizon 2020, via la stratégie en recherche et développement et l'émergence de solutions innovantes imaginées par les PME et les start-ups.

II. Le projet de loi initial

Le présent article autorise le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances les mesures législatives permettant de mener à bien un déploiement expérimental des réseaux électriques intelligents ou de dispositifs de gestion optimisée de l'énergie.

L'expérimentation est prévue pour une durée de quatre ans à compter de la publication de l'ordonnance et renouvelable une fois pour la même durée. Elle est menée par le gestionnaire du réseau, les autorités organisatrices des réseaux publics de distribution et les autres collectivités publiques compétentes en matière d'énergie.

Elle est conduite dans un nombre limité de régions ou d'ensembles de départements déterminé par le ministre chargé de l'énergie sur proposition des gestionnaires de réseaux ou des collectivités publiques concernés.

La CRE fixe des conditions particulières d'accès aux réseaux et à leur utilisation.

Les ordonnances prévues par le présent article sont prises dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi. Pour chaque ordonnance, un projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de sa promulgation.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Cinq amendements rédactionnels ou de coordination ont été adoptés en commission spéciale, ainsi qu'un amendement de François Brottes et Frédérique Massat précisant que l'expérimentation prévue pourra porter sur le développement de technologies de gestion optimisée des énergies comprenant des technologies de stockage ou de transformation de l'électricité.

IV. La position de votre commission

Votre rapporteur a proposé à votre commission de s'en remettre aux modifications proposées par le rapporteur de la commission des affaires économiques.

Sous cette réserve, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 63

(articles L. 4433-7 et L. 4433-8 du code général des collectivités territoriales)

Intégration du SRCAE dans le schéma d'aménagement régional

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, intègre les schémas régionaux climat air énergie (SRCAE) des régions d'outre-mer dans les schémas d'aménagement régional (SAR).

I. Le droit en vigueur

L'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales, prévoit que les conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de Mayotte et de la Réunion adoptent un schéma d'aménagement qui fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement.

Ce schéma, qui fait l'objet d'une évaluation environnementale, détermine notamment :

- la destination générale des différentes parties du territoire de la région ;
- l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transports ;
- la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières, touristiques et relatives aux énergies renouvelables ainsi que celles relatives aux NTIC.

L'article L. 4433-8, précise que le schéma d'aménagement régional doit respecter les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues par le code de l'urbanisme, les servitudes d'utilité publique et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre d'opérations d'intérêt national, la législation en matière de protection des sites et des paysages ainsi qu'en matière de protection des monuments classés ou inscrits.

II. Le projet de loi initial

Le I du présent article entend compléter les grandes orientations des schémas d'aménagement régionaux par un volet relatif à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique, à l'économie d'énergie, la qualité de l'air à la valorisation du potentiel d'énergies renouvelables.

L'alinéa 1^{er} complète les grandes orientations des SAR à l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales.

L'alinéa 2 ajoute, dans cette optique, que le SAR détermine également les objectifs à atteindre en matière d'énergies renouvelables et d'économies d'énergie.

Les alinéas 3 et 4 prévoient que le schéma d'aménagement régional vaut à ce titre schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie au sens de l'article L. 222-1 du code de l'environnement.

Le II précise que **le SAR doit respecter la nouvelle stratégie bas-carbone**, instaurée par le présent projet de loi.

Le III précise les modalités d'entrée en vigueur de l'article :

- les dispositions du I et du II ne sont pas applicables aux SAR approuvés avant le 1^{er} janvier 2016, en cours d'élaboration ou de révision ;
- ces schémas approuvés avant le 1^{er} janvier 2016, en cours d'élaboration ou de révision, sont obligatoirement révisés avant le 1^{er} septembre 2020 afin de fixer les orientations fondamentales à moyen terme en matière d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets, d'économie d'énergie, de qualité de l'air et de valorisation du

potentiel d'énergies renouvelables et de déterminer les seuils et objectifs en matière d'énergies renouvelables et d'économies d'énergie.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Deux amendements rédactionnels ont été adoptés en commission spéciale.

IV. La position de votre commission

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République propose, pour les régions de métropole, hors Corse et Île-de-France, qui disposent d'une planification spécifique, d'intégrer les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) dans les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), élaborés par les régions seules.

C'est donc dans un objectif de rationalisation que le présent article vise à aligner les SAR dans les régions d'outre-mer sur les nouveaux SRADDT métropolitains : ainsi, un volet atténuation des effets du changement climatique, économies d'énergie et énergies renouvelables, valant SRCAE, est intégré au sein du document de planification unique que constitue le SAR.

Comme l'indique l'étude d'impact, l'expérience des premiers SRCAE a montré des limites en termes de délai et de concertation. Il sera donc particulièrement simplificateur et optimal de réduire ces délais en simplifiant le processus d'élaboration d'un document de planification unique.

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

Article 63 bis A
(article L. 541-10 du code de l'environnement)

Possibilité pour les cahiers des charges des éco-organismes de prévoir la mutualisation de la gestion des déchets dans les outre-mer

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, rend possible la mutualisation, dans les cahiers des charges des éco-organismes, de la gestion des déchets dans les départements et régions d'outre-mer.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 541-10 du code de l'environnement contraint les producteurs, importateurs et distributeurs de produits générateurs de déchets de pourvoir ou de contribuer à la gestion de ces déchets.

Ils peuvent satisfaire à cette obligation en mettant en place des systèmes individuels de collecte et de traitement, approuvés par l'État, ou en mettant en place collectivement des éco-organismes à qui ils transfèrent leur obligation, organismes auxquels ils versent une contribution financière et dont ils assurent la gouvernance.

Les éco-organismes doivent répondre à un cahier des charges fixé par arrêté interministériel, après avis de l'instance représentative des parties prenantes de la filière.

Aux termes de l'article L. 541-10, les cahiers des charges prévoient :

« 1° Les missions de ces organismes, incluant la communication relative à la prévention et à la gestion des déchets, dont la contribution financière aux actions de communication inter-filières menées par les pouvoirs publics. Le montant, le plafond et les modalités de recouvrement de cette contribution financière sont déterminés par le cahier des charges ;

2° Que les contributions perçues par ceux-ci et les produits financiers qu'elles génèrent sont utilisés dans leur intégralité pour ces missions ;

3° Que les éco-organismes ne poursuivent pas de but lucratif pour ces missions ;

4° Les conditions et limites dans lesquelles est favorisé le recours aux entreprises solidaires d'utilité sociale agréées en application de l'article L. 3332-17-1 du code du travail ;

5° Les conditions et limites dans lesquelles sont favorisés la prévention des déchets et leur gestion à proximité des points de production, ainsi que les emplois et investissements induits par ces activités ;

6° *Les décisions que l'éco-organisme ne peut prendre qu'après avoir recueilli l'avis de l'instance représentative des parties prenantes de la filière, dont les campagnes de communication grand public de portée nationale ;*

7° *Les conditions et limites dans lesquelles est mise à disposition une partie des déchets pour leur réutilisation ou celle de leurs pièces détachées. »*

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article a été inséré en séance, à la suite de l'adoption d'un amendement déposé par Serge Letchimy et plusieurs de ses collègues.

Il complète l'article L. 541-10 du code de l'environnement afin de prévoir la possibilité, dans les départements et régions d'outre-mer, d'adapter les cahiers des charges des éco-organismes pour permettre la **mutualisation de la gestion de certains types de déchets** et la recherche de ressources complémentaires. Ils peuvent également prévoir des **instances de coordination entre les éco-organismes**.

III. La position de votre commission

Votre commission a jugé utile d'accorder la possibilité, dans les cahiers des charges des éco-organismes dans les départements et régions d'outre-mer, d'envisager une mutualisation de la gestion des déchets relevant de différentes sources de production, et donc de différentes filières de responsabilité élargie des producteurs, afin de rendre viables économiquement des filières de traitement de proximité, de même que la possibilité ouverte de mettre en place, le cas échéant, des instances de coordination entre éco-organismes.

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

Article 63 bis B

**Sensibilisation des importateurs grossistes et concessionnaires
à la gestion des véhicules usagés dans les départements et régions
d'outre-mer**

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, prévoit la création d'une association en vue de sensibiliser les importateurs-grossistes et les concessionnaires automobiles au traitement et au recyclage des véhicules usagés dans les départements et régions d'outre-mer.

I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Cet article a été introduit en séance par l'adoption d'un amendement déposé par Serge Letchimy et plusieurs de ses collègues.

Il prévoit la création, dans les départements et régions d'outre-mer, d'une association regroupant les importateurs-grossistes et les concessionnaires dans le secteur automobile. Le rôle de cette association est d'étudier, en lien avec l'État et les collectivités territoriales, « toute mesure visant à accompagner l'enlèvement, le traitement et le recyclage des véhicules usagés ».

Un décret en Conseil d'État fixe les obligations des associations et de l'État en ce domaine.

II. La position de votre commission

Votre commission souscrit aux objectifs du présent article, qui vise à sensibiliser les importateurs-grossistes et les concessionnaires automobiles au problème de la pollution liée à l'abandon des véhicules usagés. Ce sujet est particulièrement prégnant dans les outre-mer, et nécessite, pour que la situation s'améliore, une implication de tous les acteurs.

Dans cette optique, l'association des professionnels du secteur automobile aux prises de décision en matière de traitement des déchets issus de leurs produits est une piste intéressante.

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

*Article 63 bis C***Facilitation de l'utilisation des matières premières recyclées issues de déchets dans les départements et régions d'outre-mer**

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, vise à encourager, dans les départements et régions d'outre-mer, l'utilisation des matières premières recyclées issues de déchets, notamment en recherchant des débouchés dans les pays limitrophes.

I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption d'un amendement déposé par Serge Letchimy et plusieurs de ses collègues. Il vise à faciliter, dans les départements et les collectivités d'outre-mer, l'utilisation des matières premières recyclées issues des déchets afin d'atteindre les objectifs de prévention et de valorisation fixés à l'article 19 du présent projet de loi. L'article vise en particulier la recherche de débouchés dans les pays limitrophes et l'harmonisation des réglementations applicables.

II. La position de votre commission

Cet article s'attaque à l'enjeu crucial des débouchés des matières premières recyclées et du traitement des déchets selon un principe de proximité dans les départements et régions d'outre-mer. Votre commission partage l'objectif de facilitation de l'utilisation des matières premières recyclées et la recherche de débouchés, en particulier dans les pays voisins.

En effet, certains des départements ou des collectivités d'outre-mer ne disposent pas des installations de traitement nécessaires, et doivent recourir à l'exportation des matériaux issus des collectes sélectives dans les pays limitrophes. Le présent article souligne la nécessité de faciliter ces démarches.

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

Article 63 bis

(article L. 4433-24-4 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Plan régional d'actions sur l'économie circulaire

Objet : cet article, dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, prévoit la possibilité, pour les conseils régionaux d'outre-mer, d'adopter un plan régional d'actions concernant l'économie circulaire.

I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption en commission spéciale d'un amendement de Serge Letchimy.

Il vise à traiter la question de l'économie circulaire dans les outre-mer et donne à cette fin deux nouvelles compétences au conseil régional :

- la faculté de créer un plan spécifique relatif à l'économie circulaire ;
- la possibilité de conduire des expérimentations locales portant sur l'interconnexion des opérations de ramassage, de tri et de recyclage des déchets, que ce soit sous forme de produits dérivés ou d'énergie.

L'amendement a reçu un avis favorable de la ministre, qui a fait le lien entre cette problématique et la mission confiée à Serge Letchimy visant à étudier les conditions de mise en place d'une économie circulaire pour la filière automobile dans l'ensemble des départements et collectivités d'outre-mer.

Un amendement rédactionnel a été adopté en séance à l'initiative d'Erica Bareigts, rapporteure. Cet amendement déplace ces dispositions au sein d'une nouvelle section dans le chapitre III (attributions) du titre III (régions d'outre-mer) du livre IV (régions à statut particulier et collectivité territoriale de Corse) de la quatrième partie (la région) du code général des collectivités territoriales : il s'agit désormais du nouvel article L. 4433-24-4.

II. La position de votre commission

Votre commission se félicite de cette initiative particulièrement pertinente pour prendre en compte les enjeux très spécifiques de l'économie circulaire, et notamment de son volet prévention et gestion des déchets dans les régions d'outre-mer.

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

Article 63 ter

(article L. 4433-4-11 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Octroi d'une compétence au président du conseil régional de Martinique en matière de mise en cohérence des textes régionaux de programmation sur l'environnement et l'énergie

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, inséré en commission spéciale à l'Assemblée nationale, confère au président du conseil régional de Martinique un pouvoir de mise en cohérence de divers textes régionaux de programmation.

I. Le droit en vigueur

Les conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de Mayotte et de la Réunion adoptent un **schéma d'aménagement régional**, le SAR, qui fixe les orientations en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement.

Les SAR sont régis par les dispositions des **articles L. 4433-7 à L. 4433-11 du code général des collectivités territoriales**. Ils font l'objet d'une évaluation environnementale, doivent respecter les règles générales d'urbanisme ainsi que les principaux documents de planification en matière d'urbanisme. Ils sont élaborés par le conseil régional, selon une procédure pilotée par le président du conseil régional.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a inséré, à l'initiative de Serge Letchimy, un article additionnel visant à **donner au président du conseil régional de la Martinique un pouvoir de mise en cohérence des textes régionaux de programmation concernant l'environnement ou l'énergie, antérieurs à l'institution de la programmation pluriannuelle de l'énergie**. Un nouvel article L. 4433-4-11 est créé à cet effet dans le code général des collectivités territoriales.

Un amendement de précision a été adopté en séance publique.

IV. La position de votre commission

Un grand nombre de documents de planification relatifs à l'environnement et à l'énergie vont coexister à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi : schéma d'aménagement régional, schéma régional climat air énergie, programmation pluriannuelle de l'énergie, plan régional de l'agriculture durable, etc. Ils nécessiteront à l'évidence des travaux de mise en cohérence.

Votre rapporteur s'est cependant interrogé sur le sens et la portée réelle de ce « pouvoir de mise en cohérence » prévu par cet article pour le président du conseil régional de la Martinique.

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

TRAVAUX EN COMMISSION

I. AUDITION DE M. JEAN-PAUL DELEVOYE, PRÉSIDENT, ET DE M. JEAN JOUZEL ET MME LAURENCE HÉZARD, RAPPORTEUR DE L'AVIS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL, ET ENVIRONNEMENTAL

Réunie le mercredi 5 novembre 2014, la commission a entendu, en commun avec la commission des affaires économiques, M. Jean-Paul Delevoye, président du Conseil économique, social et environnemental, M. Jean Jouzel et Mme Laurence Hézard, rapporteurs d'un avis du CESE.

M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des Affaires économiques. – Nous auditionnons, et j'en suis très heureux, M. Jean-Paul Delevoye, président du CESE, accompagné de M. Jean Jouzel et de Mme Laurence Hézard, rapporteurs de l'avis sur le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

Vous avez débattu de la part du nucléaire dans le mix énergétique sans parvenir à un consensus au sein du CESE : quelle est votre position sur le double objectif de réduire de moitié notre consommation d'énergie fossile d'ici 2050 et de réduire à 50 % la part du nucléaire dans la production d'électricité d'ici à 2025 ?

Quelles ont été les positions, ensuite, dans votre débat sur la contribution au service public de l'électricité (CSPE), laquelle grève déjà lourdement les revenus des ménages les plus modestes mais qui paraît encore à certains, cependant, une source de prélèvements supplémentaires sur les ménages ?

Que pensez-vous des « réseaux intelligents » et autres technologies qui informeraient les consommateurs et les aideraient à maîtriser leur consommation ?

Quid, également, des hydrocarbures non conventionnels : avez-vous examiné leur rôle possible ?

Que pensez-vous, encore, du mécanisme adopté par les députés pour les certificats d'économie d'énergie ?

Merci d'avance pour vos réponses et sachez que l'avis du CESE comptera dans nos travaux; vous avez la primeur puisque nous ouvrons nos auditions avec vous : c'est un signe de l'importance que nous accordons à vos travaux, parce que nous en savons la grande qualité !

M. Hervé Maurey, président de la commission du développement durable. – Dans son avis adopté le 9 juillet dernier, le CESE estime que ce projet de loi sur la transition énergétique ouvre « *une nouvelle étape de*

l'histoire de l'énergie de la France », une étape qui engage la France « *vers un nouveau modèle énergétique* ». De son côté, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) - dont le vice-président n'est autre que Jean Jouzel -, dans le rapport qu'il vient tout juste de publier, montre que pour éviter un réchauffement climatique de plus de 2 °C, c'est-à-dire pour tenir notre engagement collectif, il faut faire bien davantage qu'améliorer notre mix énergétique : il faut en réalité changer notre façon de produire, de nous déplacer, de nous loger, de travailler... en un mot, nous devons changer nos comportements pour sauver la planète.

À cette aune, la transition énergétique n'est que le premier volet de la transition écologique, où l'enjeu global consiste à passer d'une économie ne considérant que deux facteurs de production qui sont créés par la main de l'homme, le travail et le capital, à une économie qui prenne également en compte le capital naturel, celui que nous n'avons pas créé mais sur lequel repose notre système climatique et la diversité du vivant.

Cette approche intégrée est au cœur de la transition énergétique, c'est elle qui nous fera répondre aux défis immenses que représentent le réchauffement climatique, l'indépendance énergétique de notre pays, la limitation des risques environnementaux et la prospérité de nos territoires.

Comme nous l'avons fait au Sénat, vous avez souhaité porter sur ce texte un regard économique et de développement durable, en confiant la rédaction l'avis du CESE à deux sections, celle des activités économiques et celle de l'environnement. C'est certainement la bonne manière d'aborder le sujet.

Je vous interrogerai, pour commencer, sur certaines des observations critiques que vous faites sur le projet de loi.

Vous êtes réservés sur les moyens financiers mis au service de ce texte : pensez-vous que les mesures proposées depuis, en loi de finances ou dans les déclarations de la ministre, sont à la hauteur des enjeux de la transition énergétique ?

Considérez-vous, ensuite, que les objectifs chiffrés de ce texte sont réalistes, accessibles ?

Vous savez combien, au Sénat, nous sommes attachés aux territoires : que pensez-vous de ce nouveau concept de « territoire à énergie positive », qu'on trouve dans le projet de loi ? Quelles sont les conditions pour que cette expression ne soit pas qu'un concept flou ?

Pouvez-vous nous dire un mot de la piste du livret de transition énergétique que vous préconisez dans votre rapport ?

Vous paraissez ensuite reprocher au texte de s'en tenir au « tout électrique » en matière de transports : comment en sortir ?

Le rapport du GIEC indique qu'il y a urgence mais qu'il est encore temps d'agir. Comment ce projet de loi peut-il, finalement, y contribuer ?

M. Jean-Paul Delevoye, président du Conseil économique, social et environnemental. – Merci pour votre accueil, je tâcherai d'être bref pour laisser la parole aux deux rapporteurs du CESE et au débat.

Le CESE s'est mobilisé très tôt sur la transition énergétique, en amont de ce projet de loi, nous avons travaillé en particulier sur l'efficacité énergétique, sur les transports, sur les perspectives énergétiques.

La campagne pour les élections européennes nous a laissés orphelins d'un grand débat sur l'énergie à l'échelle du continent ; c'est d'autant plus regrettable que l'énergie est au cœur de la compétitivité et de l'emploi industriel : si elle ne maîtrise pas le coût de son énergie, l'Europe perdra toute industrie énergivore. Nous sommes en phase de croissance faible et je crois que nous y sommes durablement – je n'ai jamais cru aux sirènes présidentielles, d'où qu'elles viennent, annonçant le retour d'une croissance forte... –, l'énergie est au cœur des crises internationales, voyez le Proche-Orient, la Russie, le réchauffement climatique dresse une perspective dramatique pour l'humanité tout entière : comment, dans ces conditions, imaginer pouvoir se passer d'un grand débat, comment penser que nous n'aurons pas à faire des choix ? Il est d'autant plus important de le comprendre aujourd'hui qu'il est encore possible de faire ces choix, nous devons y procéder non pas en restant campés sur des positions idéologiques et antagonistes, mais en recherchant les solutions avec réalisme. C'est ce que nous avons fait dans cet avis, par exemple sur le nucléaire où nous avons bien dit qu'en France, l'atteinte de nos objectifs ne pourrait se faire sans l'énergie nucléaire.

Quand la société française est traversée par des violences, quand les positions risquent de se radicaliser, quand toute réforme est désormais vécue comme punitive, de grâce, retrouvons un certain enthousiasme à réformer : la transition énergétique n'est pas une liste de contraintes, de punitions du consommateur, c'est un nouveau mode de vie à inventer, où chacun se mobilisera parce qu'il a quelque chose à y gagner ! Il faut dépasser les clivages, jouer l'apaisement, débattre des objectifs et pas seulement des conséquences. Considérons aussi que la France peut prendre une place de tout premier rang dans la compétition pour la digitalisation industrielle, qui est un atout décisif face à la précarité énergétique, tout autant que pour la maîtrise des réseaux. Il est choquant de constater qu'au moment où la Commission européenne lance un programme de 300 milliards d'euros d'investissements sur les infrastructures, nous n'avons pas de réflexion sur les connexions, sur les surproductions d'énergie, sur l'efficacité énergétique des différentes sources d'énergie... L'Europe doit être un modèle énergétique, cela suppose de modéliser l'ensemble des facteurs, de la production à la consommation d'énergie, en passant par le stockage et le transport : il y a beaucoup à faire en la matière et c'est d'autant plus

motivant que la maîtrise énergétique est un facteur majeur de stabilité globale.

Dans notre pays, on regarde toujours ce que coûteraient l'action, la réforme, sans considérer ce qu'il en coûtera de ne rien faire. Le CESE s'est prononcé, officiellement et avant la réunion des chefs d'État à Bruxelles, pour que les engagements continentaux en matière d'environnement se traduisent par des obligations étatiques, ou bien nous savons déjà que les objectifs manqueront d'effectivité car, on ne peut pas laisser les pouvoirs locaux assumer une telle charge.

Nous avons également dit qu'il y avait un besoin de cohérence : les Français sont fatigués des lois d'affichage. Être ambitieux dans les objectifs, c'est bien, mais les outils fiscaux et financiers sont indispensables. Il faut également penser les outils de la mobilisation politique – c'est l'un des enjeux de la vaste réforme territoriale sur laquelle vous travaillez, que d'articuler cette mobilisation pour la transition énergétique avec la notion de responsabilité. Ne perdons pas de vue qu'avec une faible croissance, il va falloir apprendre à être heureux avec moins, nous avons besoin de maîtriser l'énergie bien plus que nous ne le faisons aujourd'hui.

Enfin, je vous confirme que deux *dissensus* ont été maintenus malgré le débat approfondi : nombre de conseillers ne croient pas à une baisse de la consommation d'énergie de moitié d'ici 2050, non plus qu'à l'objectif d'une électricité nucléaire à 50 % en 2025, contre 75 % aujourd'hui. Sur ces points, le débat reste bien entendu ouvert.

M. Jean Jouzel, rapporteur pour avis du CESE (section de l'environnement). – Le rapport que nous avons signé avec Laurence Hézard résulte d'un travail collectif important, où nos deux sections ont examiné tous les articles plutôt que de se les répartir, c'est un point de méthode auquel nous tenons parce qu'il s'avère très fructueux.

Le tout dernier rapport du GIEC, effectivement, présente la synthèse des analyses sur le réchauffement climatique et sur les solutions entre nos mains. Où en sommes-nous ? Les choses sont très claires sur le diagnostic : tous les voyants sont au rouge, nous allons vers un réchauffement supérieur à 4 °C, nos générations en sont responsables – nous ne pouvons pas dire que nous ne savons pas. Du côté des solutions, tous les pays savent qu'il faut faire quelque chose, puisque tous ont adhéré à l'objectif de prendre les mesures propres à limiter le réchauffement à 2 °C à long terme.

Nous savons aussi que l'augmentation de l'effet de serre est due pour les trois-quarts aux combustions d'énergies fossiles, de même que nous savons que sur les 790 milliards de tonnes de gaz carbonique correspondant à un réchauffement de 2 °C – soit la température de stabilisation à long terme pour laquelle les États se sont engagés, celle dont nous allons débattre l'an prochain à Paris –, nous en avons déjà émis plus de 500 milliards de tonnes : au rythme actuel, nous aurons atteint le total dans vingt-cinq ans. Il faut

savoir aussi que les quelque 250 milliards de tonnes de gaz carbonique à émettre pour atteindre ce réchauffement de 2° C, correspondent à seulement 20 % des réserves facilement accessibles d'énergies fossiles ; ces réserves ont doublé depuis dix ans avec le pétrole et le gaz non conventionnels – cela explique mon opposition de climatologue à l'exploitation des gaz de schistes. Pour avoir dialogué encore hier avec les représentants des énergies fossiles, je sais que les pétroliers ne sont pas encore prêts à jouer le jeu de la transition énergétique; cependant, il faut la faire sans attendre, ou bien nous ne serons pas sur la trajectoire que nous nous sommes fixée pour 2050 – et nous savons déjà qu'il faudra poursuivre sinon accentuer l'effort après cette date.

Les solutions passent par un grand nombre d'actions, incluant l'efficacité énergétique, le développement des énergies renouvelables, l'inclusion de l'énergie nucléaire, le stockage du gaz carbonique... Nous avons explicité l'objectif d'un facteur quatre pour la France d'ici 2050, car il est dans la trajectoire conséquente avec l'analyse du GIEC – et nous considérons normal que les pays développés soient exemplaires en matière énergétique.

Parmi les autres points à signaler, nous aurions souhaité que les objectifs européens se traduisent par des contraintes sur l'efficacité énergétique et sur les énergies renouvelables, à l'horizon 2020 mais aussi au-delà. Nous manquons cruellement d'une politique européenne de l'énergie : notre continent ne peut se contenter d'un simple échange d'électricité entre pays, nous avons besoin d'une stratégie, d'investissements communs, de normes communes. Les objectifs européens sont importants, mais il faut les traduire en actes.

Un mot sur la recherche, qui est indispensable, à court comme à long terme : c'est grâce à la recherche que nous avons trouvé des solutions par le passé et que nous trouverons celles dont nous avons besoin pour l'avenir.

Enfin, nous avons regretté que le projet de loi réduise la question essentielle de l'économie circulaire au seul domaine des déchets : la question est bien plus large et il y a beaucoup mieux à faire, nous espérons qu'il sera possible d'aller plus loin.

M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des Affaires économiques. – C'est vrai, l'Europe n'a pas de politique de l'énergie – mais la France doit être le leader en Europe pour la mise en place des politiques dites « intelligentes » en matière énergétique. Vous avez également raison de souligner le rôle incontournable de la recherche : si nous savions comment stocker l'énergie, nous aurions résolu bien des problèmes qui se posent à nous...

Mme Laurence Hézard, rapporteure pour avis du CESE (section des activités économiques). – Dans la préparation de cet avis, nous avons voulu hiérarchiser les objectifs énoncés par le projet de loi. Certains objectifs de court terme peuvent être rapidement mis en œuvre et ils concernent les

secteurs les plus énergivores, le bâtiment et les transports ; d'autres, de plus long terme, exigent de se prononcer collectivement sur un scénario de mix énergétique, ce qui nécessite de l'information et de la pédagogie. Cette hiérarchisation des objectifs demande de la cohérence entre les décisions, entre les réglementations, de la transparence sur les décisions, du suivi et de l'évaluation dans la durée. Nous savons combien la prise en compte du long terme est nécessaire à la réussite, la France en a fait l'expérience puisque notre situation énergétique actuelle résulte de décisions prises dès avant la dernière guerre mondiale.

Nous avons apprécié que le bâtiment figure au premier rang pour les mesures concrètes de ce texte. La notion de performance énergétique du bâtiment est de nature à mobiliser l'ensemble des acteurs concernés, de la maîtrise d'ouvrage aux artisans, avec des enjeux très importants sur les matériaux, aussi bien que sur la formation. Si ces mesures sont d'application relativement simple pour le logement neuf, les choses se compliquent pour la rénovation ; comment inciter les propriétaires à rénover par des travaux coûteux, quand les loyers sont de plus en plus contraints ?

Nous avons également pointé les difficultés pour les ménages précaires, qui sont souvent logés dans des logements énergivores. Il nous a paru utile de bien distinguer deux sujets : l'aide sociale pour aider ces ménages à payer leurs factures d'énergie, par exemple le chèque énergie, d'une part, et les moyens à mobiliser pour rénover le logement, le rendre plus sobre. Ces deux sujets ne se confondent pas, il est important de le préciser.

Dans les transports, autre poste très consommateur d'énergie, nous ne sommes pas favorables au « tout électrique » ; d'autres solutions ont un faible impact sur l'environnement, par exemple les moteurs hybrides, le gaz naturel méthane, ou encore le bio-méthane carburant ; surtout, l'impact global du transport électrique n'est pas présenté, de l'extraction du lithium au retraitement des batteries, en passant par les réseaux électriques : la recherche doit progresser, pour s'assurer que la bonne idée d'aujourd'hui soit aussi une bonne idée pour demain. Nous devons nous adapter à la géographie et à l'usage : le transport sur de longues distances et le transport urbain, par exemple, n'appellent pas les mêmes solutions. Sur les biocarburants, nous avons considéré aussi qu'il est devenu nécessaire d'arrêter ceux de première génération, qui ne répondent pas à nos objectifs de réduction des gaz à effet de serre. Nous avons indiqué encore que les pratiques évoluent : les jeunes n'ont pas le même rapport à la voiture que leurs parents, le covoiturage se développe, la location entre particuliers, tout ceci a des incidences sur les modalités d'action, par exemple sur les aménagements urbains à réaliser.

Pour la gouvernance proposée dans le cadre des plans pluriannuels de l'énergie, nous avons eu ce leitmotiv : la simplification. Il nous a semblé que de nouvelles instances allaient s'ajouter, se superposer à celles qui

existent, alors qu'il vaudrait mieux commencer par remettre à plat le système actuel. Nous avons encore souhaité que la programmation pluriannuelle porte sur l'ensemble des énergies, y compris le pétrole : c'est nécessaire pour atteindre nos objectifs.

Nous avons apprécié que des mesures soient prises pour le nucléaire en exploitation : améliorer l'information, la transparence, le rôle de l'Autorité de sûreté nucléaire, voilà autant de sujets importants qui ont fait consensus au CESE. En revanche, les avis ont divergé sur le nucléaire de demain : certains conseillers pensent que le scénario proposé est irréaliste, d'autres pensent qu'il faut aller plus loin. Nous avons réussi à sortir du dogmatisme, en disant que les objectifs généraux sont suffisamment crédibles pour avancer et travailler sur les scénarios de mix énergétiques, en les évaluant plus complètement – ce qui n'est pas fait aujourd'hui.

Nous avons voulu que le vocable de la transition énergétique paraisse explicitement dans le projet de loi, ce qui avait paru un temps incertain. Car c'est bien de transition énergétique qu'il s'agit, d'une mobilisation collective à construire ensemble, pour aller vers un modèle énergétique que nous ne connaissons pas et qui a de très nombreuses implications dans notre société. Il nous faut de la pédagogie pour que chacun puisse choisir, afin que chacun, individu ou collectivité, s'inscrive dans le projet d'ensemble – c'est aussi l'enjeu de la cohérence

M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques. – Quelle sera la demande d'énergie d'ici 2030 ou 2050 ? C'est un élément essentiel à prendre en compte, mais le sujet divise.

M. Hervé Maurey, président. – Je partage votre perspective optimiste, Monsieur le président Delevoye, la réforme est perçue comme négative, anxieuse, alors qu'elle peut symboliser l'espoir, une nouvelle voie. On regarde toujours ce que coûte l'action sans considérer ce qu'il en coûtera de ne rien faire, alors qu'il faut, comme vous le dites, raisonner de manière plus dynamique, comme lorsqu'on investit dans une entreprise ; c'est certes plus difficile quand l'argent est rare, mais cela reste vrai.

M. Ladislav Poniatski. – Je vous remercie, Monsieur le Président, d'avoir bien replacé ce projet de loi dans son contexte international, géostratégique, et je crois comme vous que la croissance sera faible pendant un certain temps.

Des membres du CESE ont émis des réserves sur la part du nucléaire dans le mix énergétique : quelles étaient ces réserves ? J'ai vu qu'il y avait eu des doutes sur la constitutionnalité du plafonnement du nucléaire à sa capacité actuelle : avez-vous examiné ce point ?

Le CESE a déjà préconisé une réforme de la CSPE, pour la rendre plus lisible et transparente, avez-vous des éléments plus précis à nous communiquer, en particulier sur cette idée d'en élargir l'assiette ?

Le CESE, ensuite, s'est-il prononcé sur l'opportunité d'explorer - je parle bien d'exploration, pas d'exploitation - ce qu'il y a dans notre sous-sol, en matière d'hydrocarbures non conventionnels ? Jusqu'où êtes-vous allés dans l'analyse ?

Que pensez-vous des certificats d'économie d'énergie tels qu'adoptés par nos collègues députés ?

Enfin, l'article 7 *bis* du projet de loi prévoit la possibilité d'afficher en temps réel la consommation d'électricité : cette information est-elle utile ou consommateur, considérant son coût élevé de mise en œuvre ? Je suis sceptique...

M. Louis Nègre. - Le CESE fait un travail de qualité, nous vous en remercions d'autant plus chaleureusement que vous nous aidez à préparer le nôtre. Vous appelez à de la pédagogie, c'est d'autant plus nécessaire qu'en réalité nous sommes devant une véritable révolution culturelle ! Peut-on se contenter d'une loi d'affichage ? Pour avoir rapporté la loi Grenelle II, je sais que l'énoncé d'objectifs est vain si ceux-ci ne sont jamais atteints... faute de moyens. Vous sonnez le tocsin, tous les voyants sont au rouge : nous entendons le message. Cependant, quels moyens cette loi va-t-elle mobiliser concrètement ? Nous manquons cruellement de précisions.

Une première question générale en découle : ce texte est-il, selon vous, à la hauteur des enjeux ? Comporte-t-il des angles morts, des omissions qu'il faudrait réparer ?

Vous nous dites, ensuite, que se concentrer sur le véhicule électrique est insuffisant. Peut-être, mais cibler sept millions de bornes de recharge alors que notre pays n'en compte que 8 000, ce n'est pas rien, c'est même une avancée considérable, surtout lorsque l'on sait que le véhicule électrique atténue le bruit en ville - première nuisance -, les risques sur la santé, la pollution...

Sur l'économie circulaire, pensez-vous que nous sommes suffisamment réalistes - et ambitieux ?

Enfin, l'option retenue par la France en matière de qualité de l'air est-elle compatible avec les objectifs européens ?

Une remarque, pour finir : le président d'un grand groupe automobile français m'a dit qu'en 2020, les normes environnementales chinoises seraient tellement drastiques que les véhicules européens risquent fort d'être recalés sur ce marché, qui sera devenu le premier au monde - qu'en est-il ?

Mme Laurence Hézard, rapporteure du CESE. - Deux opinions se sont opposées sur le nucléaire : certains conseillers pensent qu'il faut baisser davantage la part du nucléaire dans le mix énergétique, d'autres considèrent que c'est irréaliste et que le nucléaire au niveau défini par ce texte est nécessaire. Cependant, nous avons su dépasser cette opposition frontale et

prendre en compte les perspectives d'évolution de la demande d'électricité, nous avons suivi une démarche pragmatique en considérant l'ensemble des informations à notre disposition pour évaluer l'impact global sur l'environnement, ce qui nous fait dire qu'il faut continuer ce travail, pour choisir le mix à plus long terme.

Nous n'avons pas travaillé sur la constitutionnalité du plafond de capacité nucléaire, le Conseil d'État examine ce point.

Sur la CSPE, le comité de gestion proposé nous paraît tout à fait nécessaire, pour assurer de la transparence, du suivi et du contrôle. Il est prématuré d'élargir l'assiette de la CSPE : chaque énergie doit supporter ses externalités et nous devons connaître le coût de chacune, n'utilisons pas la CSPE comme un fourre-tout qui réglerait tous les problèmes et ne mutualisons pas les coûts des énergies, ce serait brouiller les choix que nous devons faire pour demain.

Nous n'avons pas examiné la question des hydrocarbures non conventionnels.

Sur le certificat d'économie d'énergie, nous avons souhaité de la simplification, de l'évaluation et une meilleure gouvernance intégrant l'ensemble des acteurs représentatifs : ce sera un gage d'efficacité.

Je partage votre scepticisme sur l'utilité d'afficher la consommation en temps réel : les retours d'expérience que j'ai eus sur le sujet – pour la consommation de gaz – montrent qu'une telle information n'apporte pas grand-chose au consommateur ; en revanche, la comparaison de la consommation sur plusieurs saisons et sur plusieurs années est un plus.

La pédagogie est nécessaire, c'est certain. Nous avons commencé par nous-mêmes, puisque les 80 conseillers du CESE engagés dans ce travail recouvraient toutes les sensibilités, des plus « écolos » aux plus « nucléocrates » : nous avons eu la volonté d'avancer et nous y sommes parvenus parce que nous nous sommes écoutés. Il y a beaucoup d'idées reçues sur ces thèmes, les informations ne sont pas toujours disponibles, il faut un débat approfondi : c'est dans l'intérêt de tous.

M. Jean Jouzel, rapporteur du CESE. – De la pédagogie, certes, mais nous en faisons depuis 30 ans au moins, il est temps aussi d'agir.

Quels moyens ce texte met-il en regard de ses objectifs ambitieux ? C'est probablement là le principal angle mort de ce projet de loi. On sait pourtant que la balance n'est déjà pas favorable à la transition énergétique : quand la lutte contre la pollution reçoit 400 milliards de dollars de soutien, les industriels des énergies fossiles reçoivent, eux, 600 milliards de dollars de subsides publics, ces chiffres méconnus sont dans le deuxième rapport Stern... Ce déséquilibre des forces, ce manque constant de moyens pour servir nos objectifs pourtant si clairs, me font regretter l'écotaxe carbone, et je

suis tout autant breton que ceux qui s'y sont opposés... Il faut évidemment des leviers financiers, ou bien les dispositifs restent lettre morte.

Beaucoup de travaux ont démontré qu'il faut diminuer notre consommation d'énergie en France à l'horizon 2030, c'est nécessaire et tous les scénarios sont sur cette hypothèse : une baisse comprise entre 20 et 50 % d'ici 2050. Ce sera du reste une bonne nouvelle pour notre balance extérieure, puisque l'énergie représente un déficit de 70 milliards d'euros. Nos objectifs impliquent à la fois une baisse du nucléaire et une baisse de la consommation électrique, c'est une donnée.

Enfin, oui la Chine a de grandes ambitions pour la qualité de l'air, alors qu'elle connaît des problèmes de pollution très importants liés, entre autres, à la combustion de charbon.

La transition énergétique est inéluctable, les choses avancent vite, nous devons nous y adapter maintenant, ou bien il sera trop tard. Ce projet de loi a de grandes ambitions, mais il sera jugé à sa mise en œuvre.

M. Roland Courteau. – Vous dites que les mesures de ce texte ne doivent pas être punitives, qu'il faut de l'enthousiasme, de la pédagogie, des moyens : je crois que l'on trouve tout cela en considérant que la transition énergétique, c'est aussi un formidable levier de sortie de crise, le moteur d'un renouveau industriel. Pour mobiliser, il nous faudra aussi mettre de l'humain dans ce débat, en plaçant l'accent sur la solidarité, sur la lutte contre la précarité énergétique ; je me réjouis de la mise en œuvre du chèque énergie, les tarifs sociaux sont ouverts à quatre millions de ménages qui se chauffent à l'électricité et au gaz – mais nous avons oublié au bord du chemin, ceux qui se chauffent au fuel, au bois, ils bénéficieront eux-aussi du nouveau chèque, c'est une bonne chose. Les biocarburants ? D'accord pour laisser ceux de première génération, mais il va falloir mettre des moyens sur la recherche, en particulier sur les biocarburants de troisième génération, comme les micro-algues. Une question ne vous a pas été posée : que pensez-vous de l'auto-consommation d'énergie renouvelable ?

Enfin, on ne peut pas dire que ce texte, en matière de transport, se focalise sur l'électricité : toute une liste de mesures concerne bien d'autres sujets que l'électricité, le texte est plus complet que vous ne le dites.

Mme Odette Herviaux. – L'urgence climatique est là, il faut aller vite, des problèmes de santé publique se posent. Vous évoquez les territoires à énergie positive : je suis convaincue que c'est à partir de telles expériences exemplaires que viendra la mobilisation. Je plaiderai pour les « insularités métropolitaines », des territoires petits, souvent isolés et dont l'isolement a longtemps été présenté comme un handicap. Ils peuvent être volontaires pour expérimenter cette notion de territoire à énergie positive, des moyens existent, il manque encore l'impulsion : je crois que le temps en est venu, ce sera un levier de mobilisation collective.

M. Yannick Vaugrenard. – Je suggère que nous auditionnions de nouveau le président et les rapporteurs du CESE une fois que nous aurons bouclé notre programme d'auditions, avant de débattre en commission, car je suis sûr que nous aurons encore des questions à leur poser et que le débat en serait enrichi.

Le problème du décalage entre les objectifs et les moyens est crucial pour notre démocratie elle-même. La question d'une politique européenne de l'énergie relance l'idée d'une Europe en cercles concentriques, où les vingt-huit États membres n'avanceraient pas tous ensemble sur tous les sujets, mais où certains pourraient choisir d'agir de concert, même s'il n'y a pas d'unanimité et si les autres ne seraient pas obligés de suivre.

Je partage, ensuite, l'idée que nous allons connaître une période durable de croissance faible. C'est un risque pour la transition énergétique : il ne faut pas se tromper sur les moyens dont nous disposons, ou bien nous allons élargir le fossé avec les objectifs.

La précarité énergétique touche particulièrement les enfants, on ne le dit pas assez. En matière de lutte contre la précarité énergétique, la mise en place d'un chèque énergie et l'instauration d'une trêve hivernale sur les coupures d'électricité et de gaz sont incontestablement nécessaires mais pas suffisantes. Il s'agit de familles en situation de grande pauvreté qu'il est indispensable de mieux accompagner sous peine de décrédibiliser, à leurs yeux, la transition énergétique que nous appelons de nos vœux.

Je suis parfaitement d'accord avec les propos tenus sur l'effort à mener en matière de recherche : il faut, en ce domaine, adopter une démarche rationnelle refusant toute forme d'obscurantisme et ne pas considérer, par principe, qu'il y aurait certaines recherches qu'il ne faudrait pas mener. Aux responsables politiques, ensuite, de faire leurs choix.

M. Rémy Pointereau. – En matière de transports, je regrette certaines contradictions et incohérences dans les décisions publiques, notamment avec l'abandon de l'écotaxe. Alors qu'il y a de plus en plus de camions sur nos routes, je note que vous n'avez pas évoqué, jusqu'à présent, la question du ferroutage ou du fret ferroviaire. En la matière, la SNCF aurait sans doute mieux à faire que de s'occuper de covoiturage ou de transport routier...

À vouloir être exemplaire en matière de transition énergétique, la France ne risque-t-elle pas de nuire à la compétitivité de ces entreprises dans un contexte où, vous l'avez rappelé, il n'existe pas de politique énergétique européenne ? Dans les entreprises ou dans le monde agricole, la transition énergétique est vécue, le plus souvent, comme une punition qui occasionnerait des charges sans retour d'investissement avéré. Il faudrait sans doute, sur ce point, faire œuvre de pédagogie.

M. Jouzel, vous avez rappelé l'urgence à agir contre le réchauffement climatique. Que pensez-vous de la récente étude du

professeur Robert Stavins, de l'université de Harvard, qui indique que la température dans la basse stratosphère serait stabilisée depuis deux décennies et que le trou dans la couche d'ozone se résorberait ?

M. Martial Bourquin. – Je tiens tout d'abord à remercier nos invités pour la qualité de leurs interventions. Monsieur le Président, vous faites, à juste titre me semble-t-il, le constat que nous sommes entrés dans une période durable de faible croissance. Afin d'éviter que ce contexte économique ne conduise à mettre de côté la transition énergétique, il faudrait agir sur au moins deux leviers : la fiscalité, d'une part, les appels d'offres, d'autre part.

En matière de fiscalité, certains pays d'Europe du nord sont parvenus à basculer leurs prélèvements du facteur travail vers les émissions de dioxyde de carbone, ce qui a deux vertus : baisser le coût du travail et intéresser fiscalement à la transition énergétique. Pour que celle-ci ne se réduise pas à un catalogue de bonnes intentions, il nous faut une action forte en la matière.

S'agissant des appels d'offres, la prise en compte de l'empreinte carbone doit devenir un élément déterminant de choix. Au-delà de la confrontation du seul critère prix, les décideurs publics doivent prendre en compte le mieux disant énergétique.

Dans le bâtiment, le risque est que seuls les ménages aisés aient les moyens de rénover leur logement, voire d'en faire des « maisons passives », tandis que les plus fragiles resteraient dans une situation de précarité énergétique. Ne faudrait-il pas mettre en place un plan extrêmement audacieux de rénovation thermique des logements lorsqu'on sait que, dans certains cas, le montant des charges dépasse déjà celui du loyer ?

M. Alain Fouché. – Vous disiez, Monsieur le Président, que toute réforme peut paraître négative et que tout dépend de la manière dont la réforme est mise en place. Nous le voyons d'ailleurs localement en tant qu'élus, sur deux sujets en particulier : la politique d'implantation en matière d'éoliennes et la politique de développement du photovoltaïque. Avec le démarchage permanent de groupes industriels auprès des communes et des intercommunalités pour l'implantation de champs d'éoliennes, on ne tient pas compte des paysages mais uniquement des incitations financières associées. L'État, dans ce domaine, laisse faire les choses d'une manière trop souple. Une politique cohérente et sérieuse devrait être mise en place. Concernant le photovoltaïque, qui a fait à nouveau récemment débat au Sénat, les constructions ont repris : on construit des bâtiments, parfois vides, uniquement pour toucher des recettes. Il faudrait gérer à la fois l'utile et l'efficace. Est-ce que la transition ne pourrait pas être organisée de manière intelligente, et non totalement désordonnée comme c'est le cas aujourd'hui ?

M. Joël Labbé. – Le président Delevoye a parlé « enthousiasme », ce qui ne m'étonne pas de lui, l'ayant connu à l'époque président de

l'Association des maires de France. L'enthousiasme doit effectivement être présent, derrière un projet le plus lisible possible. Nos jeunes générations ont actuellement un énorme déficit de projets. Nous nous devons de transmettre l'enthousiasme. Je suis convaincu que le niveau de croissance du passé ne reviendra pas et que nous devons chercher une nouvelle forme de croissance, passant par une nouvelle transition avec des orientations clairement données. L'innovation est en place dans de nombreux domaines. De nouveaux emplois sont à développer dans la transition énergétique, l'économie circulaire, l'économie de proximité avec les services à la personne, l'économie sociale et solidaire. L'économie agricole et alimentaire sera également pourvoyeuse en nouveaux emplois. Il existe aujourd'hui des antagonismes avec certains lobbies. La transition vers une économie verte au sens large et noble du terme est un espoir. Je crois en la recherche, mais pas en la recherche par des apprentis sorciers, qui représente une fuite en avant.

Une nouvelle société émergente est en train de se construire, presque de manière souterraine. Je vous invite à ce sujet à regarder le dernier film de Marie-Monique Robin « Sacrée croissance », qui présente les alternatives qui se développent partout dans le monde. Je terminerai en citant une nouvelle fois Pierre Rabhi : « on y arrivera lorsqu'on sera capables d'admettre une sobriété heureuse ».

Mme Chantal Jouanno. – Je remercie nos intervenants pour leur capacité à mettre les points sur les i.

Il faudrait que nous ayons un débat sur l'adaptation, notamment à la suite du rapport que vous avez rendu au Conseil économique, social et environnemental, et du rapport que Jean Jouzel a remis à la ministre au mois de septembre.

Y a-t-il eu des débats au sein de votre institution sur les investissements nécessaires pour cette transition, y compris la question des subventions ou des dépenses fiscales en faveur des énergies renouvelables, par rapport au coût que représenterait l'inaction ?

Avez-vous discuté des objectifs en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre ou d'empreinte carbone, dans la mesure où la situation de la France n'est pas nécessairement brillante sur ce point ?

Quels ont été les débats autour du principe d'expérimentation ? Je pense notamment à l'économie circulaire, puisqu'on voit que les projets d'écologie industrielle territoriaux patinent faute de liberté d'expérimentation locale.

J'ai entendu des propos assez positifs sur les questions de fabrication additive. Envisagez-vous un rapport sur ce sujet, ou sur celui de la société et l'économie collaboratives ?

M. Daniel Gremillet. – Ce rapport doit se placer dans un contexte de transition énergétique. Il serait judicieux, comme d'autres collègues l'ont

dit, que le Conseil économique, social et environnemental nous apporte aussi des éclairages sur d'autres défis : celui de l'emploi, celui de la reconquête industrielle. Nous devrions faire des croisements entre nos travaux et les rapports de la commission économique du CESE sur ces points. Deux éléments composent la compétitivité : le coût de la main-d'œuvre et le prix de l'énergie. Nous assistons dans le monde industriel de notre pays à un renouvellement assez profond des systèmes énergétiques. Le nucléaire a apporté une stabilité à la compétitivité, une ligne directrice pour l'industrie. L'enjeu consiste à imaginer la transition énergétique avec le mariage entre l'obligation de reconquête industrielle et les besoins énergétiques. Nous parlons beaucoup de recherche. L'essentiel est la recherche appliquée, qui se développe dans les entreprises. Je suis dans un département où il y a beaucoup de bois. De nouvelles connaissances sur la biomasse ont permis au monde industriel de se reconvertir dans cette voie, à tel point que nous nous interrogeons aujourd'hui sur la capacité à produire la matière nécessaire à l'alimentation énergétique des entreprises.

M. Paul Vergès. - J'ai écouté avec passion les exposés présentés, mais également avec angoisse en pensant à l'avenir. Vous avez insisté sur l'importance nationale, européenne et mondiale de la transition énergétique. Or, la Réunion est un département intégré à la France, intégré à l'Europe, mais nous sommes dans l'Océan indien, à 10 000 kilomètres. Nous sommes face à une situation totalement différente. Nous avons tous les éléments pour la transition énergétique : l'éolien avec les vents alizés, le soleil, l'hydraulique avec nos montagnes, la géothermie avec un volcan en activité, et l'océan. Comment cependant réussir cette transition énergétique alors que la Réunion est un laboratoire de tout ce qu'il ne fallait pas faire ? Je prendrai un exemple : la facture du pétrole et du charbon augmente chaque année.

Sur le plan global, nous nous situons dans une zone de l'ancien empire colonial français, avec Maurice, les Seychelles, les Comores et Madagascar. Or nous sommes dans une situation d'évolution considérable qui pose le problème de l'énergie sous l'angle de la pression démographique. Nous étions 230 000 habitants en 1946 lorsque nous sommes devenus un département ; nous sommes actuellement 850 000 et nous serons un million dans quinze ans. La Réunion est une île modeste. Mais nous avons à proximité toutes les îles minuscules des Seychelles, des Maldives, l'île Maurice, et une île immense qu'est Madagascar. Madagascar avait 4 millions d'habitants en 1946, 24 millions d'habitants aujourd'hui, et en aura 55 millions en 2050. Nous ne pouvons pas poser le problème de la transition énergétique simplement sous l'angle de la Réunion. Comment allons-nous faire avec le voisinage d'une île comme Madagascar située à 700 kilomètres, dans un contexte de politique de regroupement, encouragée par l'Union européenne, avec les pays d'Afrique orientale ? En décembre sera signé l'accord d'intégration de ces pays, dans une zone couvrant au total 600 millions d'habitants. Qu'allons-nous faire, nous, département intégré à la France et à l'Europe, dans ce nouvel espace dans les années qui viennent ?

Toutes les îles de la Commission de l'Océan indien couvrent un espace maritime commun égal à la Méditerranée. Toutes ces populations demandent un co-développement, chacune à des étapes différentes de leur développement. Voilà le problème angoissant qui se pose à nous.

Cette zone connaît une révolution dans tous les domaines, énergétique, climatique, démographique. C'est pourquoi je disais vous avoir suivi avec passion, mais également avec angoisse.

M. Jean Jouzel. - La réalité du changement climatique est sans équivoque. C'est certes anecdotique mais l'année 2014 sera certainement la plus chaude que l'on ait jamais connue. S'agissant de l'étude du professeur Robert Stavins, il existe effectivement un lien entre les températures observées dans la stratosphère et dans la basse atmosphère - la première baissant lorsque la seconde augmente ; en revanche, il n'y a pas de lien direct entre le trou dans la couche d'ozone et le réchauffement climatique.

Concernant les départements et territoires d'outre-mer, la transition énergétique est un véritable enjeu, en particulier à La Réunion.

S'agissant du ferroutage, la contribution climat énergie avait notamment pour but de favoriser son développement.

Dans le cadre du débat national sur la transition énergétique, toutes les estimations ont démontré qu'à moyen terme, la transition énergétique aura un effet bénéfique sur l'économie. À court terme, elle conduira certainement à des mutations profondes, avec des pertes d'emplois dans certains secteurs et des créations dans d'autres, mais il est essentiel que les hommes politiques aient cette vision de long terme. Si nous ne bougeons pas, le monde bougera sans nous.

Mme Laurence Hézard. -La notion de « territoire à énergie positive » est un concept intéressant qu'il faut cependant manier avec prudence et qu'il importe de mettre en perspective avec l'équilibre global du système énergétique français, fondé sur la solidarité et la péréquation tarifaire entre les territoires. Il existe en effet de nombreux territoires qui ne disposent pas de capacités de production et pour lesquels la solidarité nationale doit continuer de jouer.

Les propositions évoquées en matière de fiscalité sont intéressantes. Des choix devront être faits entre remboursement de la dette, d'un côté, et mesures incitatives en faveur de tel ou tel secteur, de l'autre, dont le soutien à la transition énergétique. Il importe de hiérarchiser les priorités et de donner de la cohérence à un système fiscal qui manque aujourd'hui de lisibilité.

Des expérimentations en matière d'économie circulaire existent et sont nécessaires. Leur succès dépend beaucoup de la qualité du chef de file, comme l'a montré par exemple le projet de développement de la

méthanisation dans l'est de la France, pour lequel il a fallu à la fois modifier la réglementation et faire œuvre de pédagogie.

En matière d'emploi, les membres du conseil ont unanimement recommandé la mise en place d'un plan de programmation de l'emploi et des compétences (PPEC) en parallèle de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) prévue dans le projet de loi.

M. Jean-Paul Delevoye. – Merci à l'ensemble des parlementaires. Je vous rappelle, messieurs les présidents, que vous avez la faculté depuis la dernière révision constitutionnelle de demander à votre Président de saisir le CESE afin de vous aider à la décision politique.

Pardonnez mon impertinence, mais permettez-moi de vous dire à quel point, dans l'état actuel de la société, il faut être extrêmement attentif à ne pas avoir un discours plein d'illusions et de rêves. L'objectif, c'est bien ; l'atteindre, c'est mieux. Aujourd'hui, tout sur la table est politique. La noblesse du politique a été restaurée, mais tout est détruit par les attitudes politiciennes. Il est tout à fait fondamental que vous arriviez à faire en sorte que la cause de l'énergie transcende les intérêts énergétiques.

Vous pourriez entendre le secrétaire général des affaires européennes afin qu'il vous expose les clivages compliqués dans les négociations européennes. Un accord a pu être obtenu sur le changement climatique parce que l'Espagne et le Portugal avaient demandé la connexion avec la France. Le problème polonais est un peu plus compliqué.

Il faudrait essayer de cerner quels sont les freins à la transition. À l'évidence, comme le disait Laurence Hézard, les capitaux s'investissent beaucoup sur les outils de production parce qu'il y a une rotation rapide, beaucoup moins dans les infrastructures de transport car il y a une rotation lente. Or, le problème de demain sera non seulement la production, mais aussi la capacité, par l'intelligence numérique, de réguler les zones de production, qui peuvent varier selon les climats. L'expérience allemande montre à quel point il peut y avoir des interrogations, et à quel point la vision européenne et la solidarité interétatique européenne sont des éléments essentiels.

Nous avons clairement indiqué qu'il y a une réflexion à mener en matière de recherche et développement à propos de l'augmentation du prix du carbone sur le marché carbone. Une partie de ces flux financiers pourraient être captée pour alimenter la recherche et le développement. La moitié des chercheurs dans le monde sont américains et chinois. La France est très bonne en recherche fondamentale, très peu en recherche appliquée. Nous sommes en train, dans une économie de l'innovation, de perdre la bataille de la recherche si nous n'y prenons pas garde. Or, l'énergie est un facteur de mobilisation industrielle et de mobilisation citoyenne. Au lieu de voir comme une punition la hausse de 2° C de température, essayons au contraire de transformer cette contrainte en objectif mobilisateur pour

renforcer notre recherche. Les Chinois s'engagent dans une politique environnementale parce qu'il y a derrière cela un business avec un retour d'investissement.

L'ensemble des acteurs du CESE a estimé que la problématique de la rénovation thermique n'était pas uniquement un problème budgétaire. C'est aussi un problème de faiblesse des moyens d'ingénierie auprès des artisans, qui ne sont pas suffisamment formés. Il ne s'agit pas d'ouvrir un marché, le marché existe. Un certain nombre d'enquêtes ont montré le besoin d'une mobilisation forte du monde artisanal sur ce marché-là, par une formation des artisans aux nouvelles techniques, et sur les conseils à apporter sur les meilleurs choix en matière de rénovation thermique.

Le CESE a demandé que les collectivités territoriales puissent être des tiers payants, balayant l'argument qui nous était opposé par les banques sur le sujet de la concurrence. Nous avons démontré que cet argument n'était pas fondé juridiquement. Les élus locaux vont être obligés de construire des espérances territoriales, pour offrir une place à chacun, un droit d'accès à l'énergie et pour mettre en place des mécanismes de retour d'investissement sur les travaux énergétiques qui échapperont à la capacité contributive de certains propriétaires.

L'un d'autre vous a parlé de croissance faible et de problème de moyens. Il faut inverser les choses : la croissance est faible. On ne pourra plus financer la retraite et la santé sur le travail : formidable opportunité pour réfléchir à un nouveau contrat social. Quand il n'y a pas de moyens, il faut trouver d'autres ressources. L'État a 2 000 milliards d'euros de dette pour 12 000 milliards de patrimoine. Le patrimoine naturel est désormais pris en compte dans la biodiversité. Demain, on ne gèrera plus les ressources de nos sols et de nos sous-sols, on gèrera les flux qui traversent les territoires. La question se pose de leur captation. J'ai été extrêmement malheureux de voir retirer l'écotaxe. Je ne dis pas que cette mesure était bonne ou mauvaise. Vous allez toutefois devoir réfléchir à une fiscalité sur les flux, qui posent un problème de territorialisation et de rendement, pour compenser la problématique de faible croissance. Comment financer demain des politiques de solidarité qui peuvent être remises en cause par des conflits générationnels si l'on n'y prend pas garde ?

L'opportunité politique est majeure. Le débat politique a porté dans les trente dernières années sur les potentiels apportés par la technologie et par la science. Le débat politique actuel porte sur les limites : quelles sont les limites à ne pas franchir ? C'est le sujet, entre autres, du réchauffement climatique, ou encore du droit à mourir. Ces débats sont extrêmement intéressants. Quelles limites ne pas franchir pour ne pas perdre de compétitivité agricole ?

La transformation – je n'aime pas le mot réforme qui est anxiogène – représente un coût. On ne peut pas demander aux chauffeurs de taxi

d'adopter une offre à bas coût si on ne rachète pas les plaques. Si un objectif apparaît prioritaire, il faut se demander comment l'atteindre, et faire en sorte d'aider les perdants.

Sur l'éolien, soyez attentifs à toujours précéder le juge. Il est préoccupant pour moi de voir que c'est le juge qui détermine aujourd'hui le permis ou l'absence de permis. Ce n'est pas le politique. En outre, ce sont des intérêts privés qui guident l'implantation des éoliennes alors que c'est une politique d'intérêt public. Vous avez, dans le cadre de la simplification, supprimé les zones de développement de l'éolien. Cela a permis la chienlit, parce que c'est celui qui paye le plus cher, ou qui achète les infrastructures des communes qui n'en ont pas, qui obtient le permis. Si vous pouviez déterminer des objectifs de production à atteindre par région ou par département, avec un schéma territorial qui permette de concilier paysage et production, en mobilisant des sociétés d'économie mixte dans lesquelles les collectivités territoriales et les citoyens pourront trouver le juste profit. Je ne crois pas au capitalisme d'État, c'est de l'utopie communiste ; je crois à l'État capitaliste. Vous ne valorisez pas les patrimoines. Pourquoi ne pas avoir, demain, des partenariats nouveaux entre le privé et le public où les collectivités locales ne toucheront plus beaucoup d'argent sur la fiscalité foncière mais pourront avoir une rentabilité forte sur la production d'énergies renouvelables ? Il est très enthousiasmant de chercher des réponses à travers des schémas nouveaux. La plus-value politique, c'est de rendre possible ce qui paraît impossible.

M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques. – Je pense qu'Hervé Maurey sera d'accord avec moi pour reprendre une suggestion qui a été évoquée à plusieurs reprises : nous aurons un nouveau rendez-vous une fois que notre travail sur la transition énergétique aura prospéré.

II. AUDITION DE MME SÉGOLÈNE ROYAL, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Réunie le mercredi 26 novembre 2014, la commission a entendu, en commun avec la commission des affaires économiques, Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques. – Nous sommes très heureux, madame la ministre, de vous accueillir aujourd'hui devant nos deux commissions, le Sénat n'ayant pas retenu, comme l'Assemblée nationale, l'option d'une commission spéciale. Le projet de loi relatif à la transition énergétique a l'ambition d'engager notre pays sur la voie d'une croissance verte, riche en emplois et respectueuse de l'environnement. Il renouvelle le modèle énergétique

français en promouvant les économies d'énergie, en particulier dans le bâtiment, et le développement des énergies renouvelables – questions qui entrent dans le champ des compétences de la commission des affaires économiques. Il crée de nouveaux outils de gouvernance et de pilotage de la transition énergétique : objectifs qualitatifs et quantitatifs, stratégie bas carbone et programmation pluriannuelle. Il favorise également la rénovation thermique des bâtiments grâce à une simplification des règles d'urbanisme, à une obligation de travaux et au développement du tiers financement. Il combat la précarité énergétique par la création du chèque énergie.

Plusieurs dispositions doivent faciliter l'essor des énergies renouvelables : complément de rémunération au prix de marché, investissement participatif, regroupements des concessions hydroélectriques, création de sociétés d'économie mixtes (SEM) hydroélectriques, entre autres.

Les députés ont apporté de nombreuses précisions et introduit plusieurs dispositions importantes. La commission des affaires économiques sera très attachée aux objectifs de restauration de la compétitivité de l'économie française, qui suppose de maintenir un coût de l'énergie acceptable ; de soutien à la recherche et au développement de nouveaux modes de consommation plus économes, ainsi que du stockage de l'énergie ; de lutte, enfin, contre la précarité énergétique, par une politique ambitieuse de rénovation thermique et de diffusion du chèque énergie.

M. Hervé Maurey, président de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire. – La commission du développement durable est saisie au fond de 83 articles sur les 175 de ce projet de loi, qui promeut une transition écologique autant qu'énergétique : il s'agit de modifier nos façons de produire, de consommer de l'énergie, de nous déplacer, de recycler, de jeter. Mais nombre des dispositions de ce texte sont essentiellement déclaratives. Les moyens nécessaires sont-ils prévus ? On en doute, à la lecture des articles. L'expérience du Grenelle de l'environnement a montré que des objectifs ambitieux ne suffisent pas. Ne manque-t-il pas ici un volet économique et un volet fiscal ? Cette fiscalité écologique, qui ne doit pas être punitive, mais de substitution, est quasiment absente de ce texte comme du projet de loi de finances pour 2015.

Le transport représentant 27 % des émissions de gaz à effet de serre. Je m'étonne, du reste, que ce texte soit si électrico-centré. Les dispositions touchant l'économie circulaire portent surtout sur les déchets. Notre commission étant compétente en matière d'aménagement des territoires, nous aimerions que vous précisiez votre vision de leur rôle dans cette transition. Que signifie le nouveau concept de « territoire à énergie positive » ? Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes, nous a appris ce matin que le conseil avait rendu un avis défavorable à votre projet de loi, ce qui nous inspire une certaine inquiétude.

Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. – Je salue l'association entre vos deux commissions pour travailler sur ce projet de loi. Il marquera, je l'espère, un tournant longtemps attendu dans l'histoire du modèle énergétique français. Adopté par l'Assemblée nationale le 14 octobre dernier, il intervient dans une conjoncture particulièrement favorable : les États européens viennent de s'engager à réduire de 40% leurs émissions de gaz à effet de serre ; la conférence sur le climat de Lima, préparant celle de Paris en 2015, s'ouvrira dans quelques jours ; les territoires se saisissent des opportunités ouvertes par ce projet et ses mesures d'accompagnement. Si le défi climatique fait de la croissance verte une ardente obligation, elle représente aussi une chance de créer de nouvelles activités et de nouveaux emplois, si nous parvenons à bien articuler les grandes filières industrielles d'avenir – auxquelles 34 plans sont consacrés – les pôles de compétitivité des territoires, et le traitement de la précarité énergétique.

Le projet de loi de finances a introduit le crédit d'impôt « transition énergétique », destiné aux particuliers. Une ligne budgétaire de 5 milliards d'euros a été ouverte à la Caisse des dépôts et consignations afin que les communes et les communautés de communes puissent engager rapidement des travaux de performance énergétique. Et 100 000 prêts à taux zéro (PTZ) doivent être distribués par les banques – j'appelle les élus locaux à veiller à l'exécution de cet engagement. La taxe foncière a été localement supprimée pour encourager la création de méthaniseurs et le fonds spécifique pour la transition énergétique sera doté d'1,5 milliard d'euros sur trois ans.

Nos principaux objectifs sont, pour 2030, de réduire de 40 % nos émissions de gaz à effet de serre, de porter la production des énergies renouvelables à 32 % de notre consommation énergétique finale, de plafonner à 63,2 gigawatts la puissance nucléaire installée en France, soit son niveau actuel, de diminuer, enfin, la consommation d'énergie de 20 %. J'ai choisi de ne pas opposer les énergies les unes aux autres : le *mix* énergétique doit se constituer à la fois par les économies d'énergie, la montée en puissance des énergies renouvelables et le maintien d'une part d'énergie nucléaire, qui facilitera la transition.

Le bâtiment, gros consommateur d'énergie et gros producteur de CO₂, offre le potentiel d'économies les plus rapides à obtenir, notamment dans les travaux d'isolation et d'installation des compteurs intelligents. Nous entendons promouvoir des transports plus écologiques : véhicules propres, augmentation des points de charge pour les véhicules électriques, création d'une prime à la conversion de 10 000 euros incitant les citoyens à abandonner leurs vieux diesels, plans de covoiturage, développement du fret ferroviaire, fluvial et maritime ; réflexion, enfin, sur le problème crucial du transport urbain.

L'économie circulaire consistera à réduire la production de déchets, qui seront réutilisés comme nouvelle matière première. Nous exigerons le

recyclage de la masse considérable des déchets produits par l'industrie du bâtiment : la France est très en retard en ce domaine. S'y ajouteront le plan de lutte contre le gaspillage alimentaire et l'interdiction des sacs en plastique à usage unique au 1^{er} janvier 2016. J'ai pu constater partout que la mécanique est enclenchée. Les appels à projets « zéro gaspillage, zéro déchet » commencent par la mobilisation des commerçants, afin d'éviter en particulier les dégâts causés aux mers et océans. Le navire Tara est de retour après sept mois de navigation en Méditerranée, où l'équipe était en mission de recherche. Le volume des déchets en plastique forme un continent sous-marin qui détruit la biodiversité. C'est un fléau terrible.

Un nouveau dispositif de soutien aux énergies renouvelables sera créé : les producteurs pourront vendre leur électricité directement sur le marché tout en bénéficiant d'une prime. Collectivités et citoyens participeront aux sociétés de projets pour les énergies renouvelables locales.

J'ai vu récemment le premier prototype de DCNS pour la récupération de la chaleur marine ; les courants et la houle offrent également un potentiel considérable outre-mer. Les éoliennes flottantes de nouvelle génération, expérimentées actuellement à l'île de Groix, n'abîment pas les fonds ; les hydroliennes placées dans le courant des rivières, ou sur les piles des ponts, sont des petits ouvrages très performants. Le développement de la méthanisation réduira notablement la pollution agricole, le problème des nitrates ; d'où un appel à projets pour 1 500 méthaniseurs sur l'ensemble du territoire.

Le titre VI prévoit le renforcement de la sûreté des installations nucléaires, il donne notamment plus de pouvoirs à l'ASN et met en place un nouveau cadre réglementaire. La représentation nationale sera enfin saisie de la politique nucléaire. Elle est fondée à en débattre - car ce sont les consommateurs, donc les citoyens, qui la financent - et à déterminer les grandes trajectoires en matière d'énergie.

Les projets dont la réalisation est trop longue finissent par devenir inadéquats : la création d'une procédure d'autorisation unique vise en particulier à clore les contentieux liés au littoral et à la loi sur l'eau. Des cours administratives d'appel seront spécialisées afin que les délais d'instruction soient réduits. Installer une éolienne ou un méthaniseur prend chez nous trois fois plus de temps que chez nos voisins. Je ne m'y résous pas.

La fin de ce texte porte sur le pilotage du *mix* énergétique : la stratégie nationale bas carbone doit améliorer notre politique de lutte contre le changement climatique. La programmation pluriannuelle de l'énergie fixera des objectifs quinquennaux. La représentation nationale sera ainsi à même de contrôler et réajuster le *mix* au fil du temps, en fonction notamment de son impact sur le coût de l'énergie.

L'identité insulaire des outre-mer, souvent perçue comme un handicap économique, deviendra une chance, à condition que nous

travaillions à leur autonomie énergétique, que ce soit par la valorisation du soleil, du vent, de la mer, ou par la géothermie en exploitant les sous-sols volcaniques. La facture énergétique en sera réduite d'autant, pour ces territoires mais aussi pour la métropole – actuellement les coûts d'approvisionnement en énergie de ces territoires sont élevés.

M. Ladislav Poniatowski, rapporteur pour la commission des affaires économiques. – Nombre de vos objectifs, madame la ministre, suscitent un large consensus, mais deux d'entre eux posent problème : la réduction de la consommation énergétique finale de 50 % d'ici 2050 et la réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % d'ici 2025. Ne craignez-vous pas qu'en les gravant dans le marbre vous remettiez dangereusement en cause la croissance économique pour les prochaines décennies ? Je présenterai des amendements sur ce point.

Vous proposez la création d'un comité de gestion de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) ; or le problème n'est pas sa gestion mais l'ensemble de ce qu'elle recouvre. Votre texte n'était-il pas l'occasion idéale de remettre à plat la CSPE ? Comme d'habitude, c'est le consommateur qui finira par payer.

Je salue votre volonté d'investir massivement dans les énergies renouvelables tout en préservant le nucléaire. Pourriez-vous nous éclairer sur le complément de rémunération ? Quels en seront les bénéficiaires et comment fonctionnera-t-il ?

Votre texte intervient au moment où doivent être renouvelées les concessions des centrales hydrauliques. Les méthodes que vous proposez sont bonnes : concéder les fleuves dans leur entier, créer des SEM. Irez-vous jusqu'à des partenariats public-privé (PPP) ? Bruxelles nous surveille, et plusieurs entreprises étrangères espèrent beaucoup de ces appels d'offres. Une ouverture du capital de ces SEM pourrait être la solution.

Ce texte passe malheureusement sous silence le financement de nombreuses mesures, ou le renvoie à des ordonnances ou des décrets. Ne craignez-vous pas que l'on vous fasse reproche d'un texte qui ne serait pas à la hauteur de vos ambitions ?

M. Louis Nègre, rapporteur pour la commission du développement durable. – Je suis heureux qu'après les Grenelle I et II, nous nous attaquions à la transition énergétique. Les objectifs du Grenelle II, sur lesquels le Parlement s'était engagé, n'ont, hélas, pas été tenus. Quelle crédibilité peut-on dès lors accorder aux objectifs proposés par le Gouvernement ? Sont-ils autre chose que des produits d'appel ? Si le développement de la mobilité électrique est évidemment souhaitable, prétendre passer de 8 000 à 7 millions de bornes de recharge semble peu réaliste. Une perspective équilibrée ne serait-elle pas préférable au tout-électrique ? Vous avez abandonné l'écotaxe et le péage de transit poids lourds : quelle est à ce sujet la philosophie du

Gouvernement ? J'ai écouté les dernières déclarations du Gouvernement : j'avoue que je m'y perds un peu...

Si le transfert modal est toujours votre objectif, sur le terrain, la part du fret ferroviaire se dégrade. Comment comptez-vous faire pour inverser la tendance ? Incluez-vous le moteur Euro 6 diesel parmi les véhicules propres ? J'aurais préféré que vous vous référiez plutôt à l'empreinte écologique des véhicules, depuis leur conception jusqu'à leur destruction. Quels sont précisément vos objectifs pour la disparition du parc diesel ancien ?

Vous donnez trop de compétences aux collectivités en matière de déchets - où sont les ressources correspondantes ? - et trop peu dans le domaine de l'énergie. En matière d'économie circulaire, vous fixez à la fois les résultats à atteindre et les moyens pour y parvenir : un peu plus de souplesse serait bienvenue.

Comment comptez-vous vérifier le phénomène de l'obsolescence programmée ? Enfin, le groupe de travail sur la servitude de marchepied dont vous prévoyez la création verra-t-il le jour dans le cadre de cette transition énergétique ?

Mme Ségolène Royal, ministre. - L'objectif de réduction de notre consommation énergétique finale de 20 % d'ici 2030 est ambitieux, mais réalisable : par le concours « Familles à énergie positive », l'Ademe incite à des économies qui atteignent déjà 15% de la consommation de certains foyers. Mon ministère en réalise d'importantes en luttant contre le gaspillage, par exemple en remplaçant ses ampoules par des leds. Les bâtiments entièrement rénovés ou neufs doivent être à énergie positive. Certes cela renchérit de 10 % le coût des travaux mais le retour sur investissement est rapide.

Je suis d'accord avec vous, il faut y voir clair dans l'utilisation du produit de la CSPE. La péréquation tarifaire finance des équipements d'énergie renouvelable ; elle soutiendra les outre-mer et la mise en œuvre du chèque énergie. D'où l'importance du comité de gestion pour une meilleure transparence. Pour espérer réduire le montant de la contribution, il faut rendre autonomes les outre-mer, dont l'approvisionnement coûte 50 euros de CSPE par an aux abonnés métropolitains. Ce sera un cercle vertueux. Il importe également d'accompagner les énergies renouvelables afin qu'elles gagnent en compétitivité. Les coûts du photovoltaïque ont déjà baissé de 10 % cette année.

Le complément de rémunération est indiqué dans les appels d'offres concernant les investissements en énergies renouvelables, ce qui favorisera l'établissement de leur bilan coûts-avantages. La création de SEM pour l'hydraulique, sur le modèle de la Compagnie nationale du Rhône, répond au problème de la remise en concurrence des concessions venant à échéance.

J'espère que cette loi de transition énergétique, qui reprend les meilleures propositions de la droite et de la gauche, recueillera autant de votes que celles du Grenelle II. L'objectif de 7 millions de bornes de recharge est réaliste et volontariste. Celles de nouvelle génération sont beaucoup plus rapides, et certaines, mises au point par Schneider, produisent de l'énergie photovoltaïque.

L'écotaxe, que vous avez votée, reste bien inscrite dans la loi. Elle pourrait prendre la forme d'un bonus, et non forcément d'un impôt. C'est sa partie traduite dans le contrat Ecomouv' qui a été suspendue, afin d'éviter une hémorragie financière - 2 milliards d'engagement avant tout rendement ! - et immédiatement remplacée par une écotaxe de 4 centimes par litre de diesel pour les camions, qui ne coûte rien au contribuable et qui va directement à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf). J'ai pris mes responsabilités. Si j'avais maintenu le contrat, 40 % des fonds auraient été confisqués par l'exploitant, puisque les capitaux privés devaient être rémunérés à 17%, à quoi s'ajoutait le coût des portiques, du recouvrement, de l'usage de satellites, de l'envoi des factures aux entreprises... Le dispositif était encore compliqué par la possible répercussion de la taxe sur les chargeurs, c'est-à-dire sur les producteurs de fruits et légumes - d'où la révolte bretonne. On était bien loin du principe pollueur-payeur. Nous explorons à présent les possibilités de réutilisation des portiques pour d'autres usages.

La notion de véhicule propre que j'ai retenue englobe désormais les véhicules à hydrogène et à biocarburant, ceux qui ne consommeront que deux litres aux cent, et les diesels les moins polluants. Reste à nous entendre sur des normes incontestables de pollution de l'air.

M. Louis Nègre, rapporteur. - C'est le minimum...

Mme Ségolène Royal, ministre. - Le premier objectif de l'économie circulaire est bien de transformer le plus possible de déchets en matières premières ; et c'est un levier de développement économique très important. Les entreprises ne savent pas assez que les déchets de leurs voisins constituent peut-être pour elles des matières premières potentielles. Les territoires font preuve d'une grande inventivité pour cette valorisation circulaire.

M. Martial Bourquin. - Ce projet de loi, très important pour l'avenir de notre pays, ne doit pas se heurter à l'idée que la transition énergétique relèverait d'un supplément d'âme. C'est au contraire une formidable opportunité pour notre industrie : nouveaux *process*, nouveaux marchés, nouveaux carburants... Mais en aurons-nous les moyens ? L'ONU considère qu'il faudrait y consacrer 2 000 milliards par an. Comment basculer la fiscalité, qui pèse surtout sur le travail, vers la consommation de carbone ? La question de l'investissement reste posée pour les chantiers de l'avenir.

Mme Odette Herviaux. – Parlons couleurs : dans une période de grisaille, madame la ministre, vous proposez un avenir plus rose : je vous en félicite. Toutes les politiques publiques devront tendre à soutenir la croissance verte – et bleue, j’y tiens, comme élue d’une région littorale ! – mais quels moyens les financeront ? Certains estiment que l’effort d’investissement devrait être d’au moins 2 % du PIB dans chaque pays. En attendant le retour de la croissance, vos propositions constituent un véritable levier pour la création d’emplois de qualité. Comment favoriserez-vous la relance de l’investissement écologique privé ? Je plaide depuis longtemps pour le développement d’énergies à production constante, comme l’énergie marine ou la méthanisation. Les dispositifs de soutien prévus par vos articles 23 et 24 éviteront-ils les surcoûts engendrés par le système de subventions actuel ?

M. Alain Chatillon. – Comment sortirons-nous du contrat avec Ecomouv’ et à quel prix ? Avec quels moyens comptez-vous soutenir le développement des pôles de compétitivité, puisque l’État vient de décider de réduire de 30 % l’aide de 110 000 euros apportée à chacun ? L’intercommunalité que je préside en tant que maire de Revel s’est portée acquéreur de 15 000 mètres carrés au bord du lac de Saint-Ferréol afin de sortir d’une situation ubuesque en mettant fin à un bail précaire que Voies navigables de France a conclu avec un utilisateur. Malgré mes démarches répétées depuis dix-huit mois, je n’ai pu vous rencontrer à ce sujet et j’attends toujours de signer ce contrat, qui rapportera pourtant 160 000 euros à l’État.

M. Rémy Pointereau. – Ce texte traduit une ambition limitée et ne traite pas de tous les aspects de la transition énergétique. Il présente des lacunes sur l’aménagement du territoire et les transports : l’avant-projet de loi n’en disait rien, exception faite de la voiture électrique. Il aurait mieux valu s’attaquer au cœur du problème par des dispositions réduisant les déplacements des personnes et des marchandises et promouvant les transports collectifs, notamment ferroviaires. Les régions auront-elles les moyens de leurs missions ? Le CNEN, l’un des orateurs l’a dit, a émis un avis défavorable à votre projet, qui ne s’attaque pas à la superposition des multiples schémas régionaux relatifs à l’environnement et à l’énergie. Il faut six ans en France pour réaliser un projet de méthaniseur, contre deux ou trois ans en Allemagne. Comment comptez-vous concilier deux objectifs contradictoires, la diminution de 40 % des gaz à effet de serre et la réduction à 50 % de la part du nucléaire dans notre *mix* énergétique ? Qui en paiera la facture ?

M. Roland Courteau. – Ban Ki-Moon a déclaré à propos de la conférence sur le climat de 2015 « Il n’y aura pas de plan B, parce qu’il n’existe pas de planète B ». Réussir cette conférence requiert que la France montre l’exemple, et votre projet de loi y contribue. L’accord signé par les deux grands pollueurs que sont la Chine et les États-Unis est également une

bonne nouvelle. Le crédit d'impôt « transition énergétique » aura un effet de levier appréciable sur la rénovation thermique des bâtiments, d'autant que son taux de 30 % s'appliquera dorénavant dès la première action de rénovation et non à un panier de travaux. J'applaudis aussi l'ouverture d'une ligne de prêt à la CDC pour l'isolation des bâtiments des collectivités. Pourriez-vous nous donner des précisions sur le programme d'investissements européen de 300 milliards d'euros ? Quelle part en sera affectée à la transition énergétique ? Est-il exact qu'une partie du fonds exceptionnel de financement par la CDC ira au remplacement des diesels anciens, mais aussi aux 200 territoires à énergie positive ? Quelle part pour le fonds « chaleur », essentiel si nous voulons atteindre dans ce domaine l'objectif de 38 % d'énergies renouvelables en 2030 ? Les articles 28 et 29 du projet de loi nous éviteront, en matière d'hydroélectricité, la simple mise en concurrence qui aurait conduit à brader notre patrimoine. Félicitations, madame la ministre, pour ces propositions !

Mme Ségolène Royal, ministre. – Je vous remercie d'avoir souligné l'importance de cette loi qui prépare l'avenir, pour les générations futures. La loi encourage les collectivités territoriales à mettre en valeur leurs actions, afin que les bonnes pratiques se diffusent ; elle vise à favoriser des filières de développements industriels.

Divers moyens sont prévus pour soutenir la transition énergétique : le crédit d'impôt sur la mobilité propre, la simplification des conditions pour l'obtention des crédits transition énergétique pour les particuliers, 100 000 PTZ, la possibilité pour les régions de mettre en place des fonds de garantie, les aides de l'Anah – l'enveloppe de 50 millions d'euros étant insuffisante compte tenu du succès du dispositif, je travaille à obtenir un réabondement – les aides de l'agence de l'Ademe, bras armé du ministère de l'écologie, les certificats d'économie d'énergie, les 5 milliards d'euros de prêts de la CDC sans apport des communes,... J'ai mobilisé les préfets pour qu'ils informent les communes de cette possibilité dont le président Pélissard a été le premier à profiter. À cela s'ajoutent les prêts de Bpifrance, qui est la banque de la transition énergétique, et les tarifs d'achat. Le fonds spécial de la transition énergétique destiné au subventionnement des territoires à énergie positive, des « territoires zéro déchet », des méthaniseurs et des contrats locaux de transition énergétique, est en voie de finalisation.

Vous avez évoqué avec raison la croissance verte et bleue : une partie de notre avenir se trouve dans la mer. Il ne faut pas la surexploiter mais capter ses ressources potentielles.

La relance de l'investissement doit être financée par Bpifrance. Les pôles de compétitivité dans le domaine de la croissance verte se mettent en place. Les entreprises peuvent s'entraider pour avancer en matière de transition énergétique.

Nous sommes en négociation avec Ecomouv'. Le contrat avec l'entreprise a été signé en 2011. Il est complété par un protocole plus récent. Nous analysons les conséquences juridiques de ces conventions, les dépenses effectivement engagées pour l'entreprise, afin de parvenir à un accord. L'État doit payer ce qu'il doit, mais pas plus. J'ai reçu le président directeur général d'Ecomouv'. Je lui ai rappelé que le contrat doit être interprété au regard des principes généraux du droit. Nous étudions également ce que nous pourrions tirer des installations existantes.

La loi sur la transition énergétique n'est pas électrico-centrée, au contraire, et elle est axée sur l'aménagement du territoire. J'ai utilisé mon expérience d'élue locale. Je souhaite m'appuyer sur les territoires qui sont en avance. L'initiative des régions dans le tiers financement bénéficiera aux territoires. Le dispositif d'appel à projets est infrarégional et concerne notamment les communautés de communes. Désormais le volet mobilité des contrats État-régions inclura une dimension de transition énergétique ; et un volet biodiversité a été introduit. Les régions bénéficieront d'un éco-financement régions-État.

Le Conseil national des normes a un avis défavorable ? Très bien : qu'il se saisisse du projet afin de nous aider à simplifier les normes ! Il nous faut arrêter l'empilement des schémas nationaux, régionaux, communaux dont la réalisation absorbe au moins 20 % du temps de travail des fonctionnaires territoriaux.

Je remercie M. Courteau de ses compliments. Il a cité une très belle phrase de Ban Ki Moon. J'aime aussi celle-ci : « Tout homme a deux patries, la sienne et la planète ». Il faut nous engager et agir ensemble.

M. Ronan Dantec. – Cette loi est importante. Elle a été précédée par un long débat dans la société française et traduit le souhait de celle-ci d'entamer la transition énergétique. Elle redonne à l'État un pouvoir de planification de la politique énergétique, qui avait été largement délégué aux grands groupes et qui échappait de plus en plus aux pouvoirs publics. Elle trace des axes pour la création de filières industrielles en lien avec les enjeux de demain. Et elle offre un vrai rôle aux territoires. C'est une boîte à outils. Certains s'emploieront à rendre ce texte le moins opérationnel possible, soyons vigilants. Il y a beaucoup de conservatisme.

Je suis surpris par l'ambiguïté de votre propos sur une planification à dix ans révisable tous les cinq ans, ce qui n'est pas la même chose qu'une programmation à cinq ans. Que faut-il comprendre ? Enfin, y a-t-il un montage d'ingénierie financière qui permettrait aux collectivités locales d'utiliser les moyens mis à leur disposition par la loi sans que cela n'accroisse leur dette ?

M. Daniel Gremillet. – Le sujet peut avoir des conséquences formidables sur l'emploi. La France dispose de ressources forestières, agricoles, maritimes. Ces ressources doivent être utilisées de manière

cohérente, nous voulons en tirer le maximum de richesses tout en les préservant. Cela n'est pas toujours le cas : l'amendement interdisant l'herbe dans les méthaniseurs supprime une possibilité de valorisation d'un produit.

Nous avons pour notre pays une ambition d'excellence environnementale. Comment concilier cet objectif avec celui de la reconquête industrielle ? La question se pose à la fois au regard du coût de l'énergie, variable de compétitivité cruciale, et des distorsions qui pourraient exister entre nos règles et celles moins exigeantes de nos concurrents.

Mme Évelyne Didier. – Nous partageons votre souci de développer l'économie circulaire. Le cercle doit être vertueux et demeurer sur notre territoire afin d'y créer des emplois. Cela suppose des efforts en matière de contrôle, par exemple sur la filière textile. Un reportage récent du magazine *Envoyé Spécial* a montré que des contributions étaient versées pour le recyclage de tissus en France, mais que ceux-ci étaient envoyés en Tunisie.

Comment inciter les propriétaires privées à entreprendre des travaux d'isolation pour diminuer la consommation d'énergie des logements loués à des personnes économiquement vulnérables ?

Certains syndicats estiment que les objectifs fixés en matière d'économies d'énergie sont illusoire compte tenu de l'augmentation de la population et de la nécessité de relancer la croissance de l'économie. Que pouvez-vous leur répondre ?

M. Michel Le Scouarnec. – Comment relancer le fret ferroviaire ? Le logement est notre grande affaire. Peut-on améliorer la performance énergétique des bâtiments tout en contenant la hausse des loyers ? Les chaudières à bois doivent-elles être développées ? Nous disposons de deux chaudières de ce type à Auray, grâce à quoi nous avons créé des emplois dans l'agriculture. Quel est votre avis sur les incinérateurs ? Faut-il enfouir ou brûler ? Est-il opportun de développer l'utilisation des moulins ou des petites turbines pour la fabrication de micro ou de pico-électricité ?

Mme Chantal Jouanno. – Je partage vos objectifs. Mes questions porteront sur les moyens prévus pour les atteindre. Tant que le système économique est globalement favorable aux énergies fossiles, il sera difficile d'obtenir des évolutions notables.

Il importe de donner une visibilité aux acteurs en matière fiscale. Pourriez-vous demander au ministre du budget, qui a jusqu'à présent rejeté tous les amendements en ce sens, si la parité fiscale entre l'essence et le diesel est envisageable d'ici dix ans ? Christian de Perthuis nous a indiqué que la taxe sur le carbone a un impact sur les décisions industrielles au-delà de 30 euros par tonne. Le montant actuel de la taxe est inférieur. Êtes-vous favorable à son augmentation ? A-t-on des objectifs en matière de certificats d'économies d'énergie ? Alors que 100 milliards d'euros sont collectés sur les livrets de développement durable, 3 % seulement sont utilisés pour servir cet objectif. A-t-on moyen de réorienter les fonds ?

M. Robert Navarro. – La France dispose de six grandes stations de transfert d'énergie par pompage (Step). Il est important d'améliorer cette capacité. Dans l'Hérault, plusieurs collectivités ont des projets de micro-Step. L'Assemblée nationale a prévu un dispositif de fixation des tarifs d'utilisation du réseau de transport d'électricité pour les Step. Comment l'Etat peut-il davantage s'impliquer ?

M. Jacques Cornano. – Les outre-mer disposent de ressources en matière d'énergie renouvelables. La Guadeloupe travaille sur différents projets, notamment à Bouillante, sur la géothermie, ou à Marie-Galante, sur une centrale multibiomasse de cogénération adossée à une sucrerie, pour exploiter la bagasse. Ce projet d'Albioma aura un fort impact sociétal et créera des emplois. Il satisfera tous les besoins d'électricité de Marie-Galante, et au-delà. La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a réduit l'assiette du montant d'investissement à la charge de la CSPE en considérant qu'une aide fiscale était nécessaire. La CRE tend à préférer la proposition la moins coûteuse sans considération pour les objectifs sociaux et environnementaux. Pouvez-vous trouver une solution ? Car la réalisation du projet suppose un câble sous-marin très onéreux entre l'île et la Guadeloupe. Quelles aides fiscales peuvent être envisagées pour assurer sa réalisation et la viabilité du projet ?

M. Yannick Vaugrenard. – L'Allemagne a choisi la voie du tout ou rien. Notre loi est à la fois plus ambitieuse, mesurée et pleine de bon sens. Je me félicite qu'elle opère le lien entre transition énergétique et croissance. Lors de son audition hier, le nouveau président d'EDF, M. Jean-Bernard Lévy, a évoqué la hausse nécessaire du prix de l'électricité. Il convient de trouver le juste équilibre entre les intérêts de l'entreprise et ceux des consommateurs, notamment les plus faibles. Quelle est votre position ? Le chèque énergie est un chèque social mais il pourra aussi être utilisé pour financer des travaux destinés à réaliser des économies d'énergie. Comment s'assurer que ce deuxième volet ne sera pas privilégié au détriment de la protection des ménages en situation difficile ?

M. Jean Bizet. – L'article 18 *bis* du projet de loi raccourcit la durée d'interdiction des phytosanitaires (ou leur plus stricte réglementation) qui est inscrite dans la loi de février 2014. L'échéance serait ramenée de 2020 à 2016. Mais à défaut de notification auprès de la Commission européenne, je doute que ces dispositions soient applicables. J'aimerais avoir votre avis.

M. Franck Montaugé. – L'ambition du Gouvernement doit être soulignée. La loi sollicite les collectivités locales, les acteurs publics et privés qu'elle encourage à travailler de concert. Son succès nécessite des investissements importants. Sans rentrer dans le débat sur la contribution des collectivités locales au redressement des comptes nationaux, ne faut-il pas prévoir des mécanismes financiers incitatifs, par exemple une bonification de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ? Peut-on inventer une dotation d'investissement énergétique ?

Quelle sera la position de la France au sujet du fonds Juncker d'un montant de 315 milliards d'euros ? Comment la question du prix de l'énergie produite dans le cadre des territoires à énergie positive va-t-elle être traitée ? Va-t-on vers des marchés locaux d'énergie ?

M. Jackie Pierre. – Lorsque je traverse Paris, je suis surpris par les chauffages extérieurs destinés à réchauffer les terrasses. Ils consomment énormément d'énergie. Je suggère qu'ils soient interdits par décret.

Mme Ségolène Royal. – Ces questions variées et intéressantes donnent corps au texte législatif. Monsieur Dantec, j'aime l'image de la boîte à outils ; il est exact que le texte bouscule des conservatismes.

La planification est effectuée sur cinq ans avec une première étape après trois ans, puis, après, tous les dix ans révisable après cinq ans.

Je vais approfondir la question de l'endettement. Les communes pourraient en effet être réticentes à utiliser les droits de tirage auprès de la CDC pour ne pas accroître leur dette. Je vous rejoins sur l'innovation et les distorsions de compétitivité.

Monsieur Gremillet, la loi exclut l'utilisation de culture énergétique pour fournir les méthaniseurs.

Madame Didier, grâce à la levée du secret douanier voté par l'Assemblée nationale, nous allons faciliter les contrôles à l'exportation sur la filière textile évoquée.

Les aides de l'ANAH peuvent bénéficier aux propriétaires qui louent un logement. Il faudrait les inciter à faire des travaux.

Je partage les préoccupations de M. Le Scouarnec sur le fret ferroviaire ; je ne laisserai pas disparaître cette activité. Il y a sans doute un problème de transparence des prix. La question du fret ferroviaire sera examinée dans le cadre de la conférence environnementale qui s'ouvre demain. Ce problème doit être pris à bras le corps.

Les moyens, Madame Jouanno, constituent un sujet d'importance. Je vous remercie pour toutes vos questions sur le financement qui me permettront d'accélérer des arbitrages difficiles. Les livrets de développement durable sont ouverts à la CDC et permettent de cofinancer le fonds spécifique de transition énergétique. Nos objectifs en matière d'économie d'énergie sont ambitieux : nous visons 50 % de baisse à horizon 2050 et 20 % pour 2030.

Monsieur Navarro, la question de la capacité de stockage de l'énergie est capitale. C'est la clé de la prochaine révolution énergétique.

Monsieur Cornano, s'agissant de la centrale de Marie-Galante, la CRE donnera son accord dès que la loi locale aura interdit le charbon au bénéfice des biomasses. J'y veillerai.

M. Vaugrenard a évoqué l'audition du PDG d'EDF. Je pense qu'il a annoncé non une augmentation des tarifs – cette décision relève de l'État – mais un rééquilibrage des tarifs. Ma préoccupation est de maîtriser les hausses de prix ; j'ai publié un décret réformant les modalités de révision des tarifs. Les consommateurs en ont assez des augmentations automatiques. La CRE se prononcera désormais, et EDF ne sera plus juge et partie. EDF doit être incitée à diminuer son train de vie et à faire des progrès de productivité. Les énergies renouvelables coûtent cher mais le nucléaire aussi. Il ne faut pas opposer les énergies. L'État doit jouer son rôle dans le conseil d'administration d'EDF.

Le chèque énergie ne sera pas transformé en chèque travaux dans l'immédiat. Les comportements à énergie positive doivent être encouragés. Il convient de pouvoir accompagner les familles dans le remplacement de vieux matériels très consommateurs d'énergie.

Monsieur Bizet, les dispositions de la loi sur les phytosanitaires ne nécessitent pas de notification auprès de la Commission. Ces notifications encadrent les entraves à la libre circulation des produits alors que l'article 18 *bis* réglemente l'usage de ces produits et incite à ne pas y recourir.

Monsieur Montaugé a raison de souligner le rôle de la loi. La diffusion de plateformes d'information prend en compte avec souplesse le fait que la transition énergétique se fera d'abord dans les territoires, l'État donnant seulement l'impulsion.

Monsieur Pierre, si j'interdisais les chaufferettes extérieures, on m'accuserait d'être Madame Interdictions. Mais effectivement, ce n'est pas une solution optimale...Il faudrait trouver des systèmes solaires qui emmagasinent l'énergie le jour et diffusent la chaleur le soir. Cela pourrait être une idée à soumettre à une entreprise innovante. Dans les pays nordiques, on distribue des doudounes et on fait chauffer des briques.

M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques. – Une autre solution, c'est le bon vieux grog...ou le calva !

Je vous remercie, Madame la ministre, de vous être prêtée à cet exercice des questions/réponses. Vous souhaitiez que le Sénat examine rapidement ce texte ; le Gouvernement a fait un autre choix. Ne le regrettons pas : il y a une forte mobilisation ici pour élaborer un texte abouti et utile à notre pays. Le débat sera certainement utile et constructif.

M. Hervé Maurey, président de la commission du développement durable. – Je vous remercie, Madame la ministre, de nous avoir consacré du temps et d'avoir répondu à nos questions. Notre commission a montré sa compétence et son indépendance ; soyez assurée de sa volonté de travailler sur ce projet de loi dans un esprit constructif.

III. TABLE RONDE DE THINK TANKS

Réunie le mercredi 17 décembre 2014, la commission a organisé une table ronde de *think tanks* sur le projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte.

M. Hervé Maurey, président. – Je tiens tout d’abord à remercier nos invités de leur présence.

La commission a voulu organiser cette table ronde avec un certain nombre de représentants des principaux think tanks afin d’éclairer le débat sur la transition énergétique qui va s’ouvrir au Sénat dès la rentrée de janvier avec l’examen du projet de loi par notre commission, avant d’être abordé dans l’hémicycle au mois de février.

Le Sénat a opté pour une solution différente de l’Assemblée nationale, qui a créé une commission spéciale chargée d’examiner le texte. La Haute assemblée a décidé que chacune des deux commissions concernées examinera une partie du texte, la commission du développement durable se chargeant en particulier des questions de transport et de mobilité, de l’économie circulaire, des risques nucléaires, des énergies renouvelables et des déchets.

Louis Nègre a été nommé rapporteur de ce projet de loi et a déjà réalisé un grand nombre d’auditions.

Nous avons estimé qu’il était bon de vous entendre pour élever le débat.

Géraud Guibert et Arnaud Gossement représentent La Fabrique écologique qui s’est notamment penchée sur le rôle des territoires dans la transition énergétique, sur l’articulation entre les priorités énergétiques nationales et les stratégies énergétiques territoriales. Vous savez que le Sénat est très attentif à la place et au rôle des collectivités territoriales. Nous serons donc très heureux de vous entendre à propos du modèle de « décentralisation énergétique » que vous appelez de vos vœux.

Denis Voisin, représente la fondation Nicolas Hulot qui a construit une déclaration mettant en avant les cinq principes essentiels que sont la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de la demande énergétique, le développement des énergies décarbonées, la sortie de la précarité énergétique, et l’encouragement à l’innovation.

Nous serons heureux de vous entendre pour savoir si, selon vous, le projet de loi permet d’avancer en ce sens. Vous aurez certainement des choses à nous dire sur les enjeux de la « démocratie écologique », dans un contexte où la question de l’acceptabilité des projets est essentielle, même si elle est parfois compliquée à obtenir.

Jean-Marc Jancovici et Brice Mallié, vous représentez The Shift Project, qui a l'originalité de croiser l'expertise scientifique et les enjeux économiques. Vous avez élaboré un certain nombre de scénarios de transition au niveau national, mais aussi au niveau européen.

Vous évoquerez certainement le projet de « cartographie de la transition carbone », que vous avez initiée dès 2012, le « passeport efficacité énergétique », outil que vous proposez en matière de rénovation énergétique, et votre projet de société de financement de la transition énergétique, que vous conduisez avec la fondation Nicolas Hulot.

Enfin, Esther Jourdan, Pierre Musseau et Corentin Sivy, vous travaillez sur la question de la transition énergétique allemande avec la fondation Terra Nova. Vous insistez beaucoup sur la dimension européenne de la transition énergétique et sur l'opportunité de relance par l'investissement qu'elle constitue. Nous souhaitons vous entendre sur ces sujets.

Pour commencer, quel est le rôle des territoires dans la transition énergétique ?

M. Géraud Guibert. – Nous vous remercions tout d'abord de nous avoir conviés à cette table ronde. Cela n'a pu se faire à l'Assemblée nationale. Or, nous pensons que cela peut être utile...

Un mot de présentation de la Fabrique écologique, qui constitue une création récente ; celle-ci remonte en effet à un peu plus d'un an et a pour principale caractéristique d'être pluraliste et transpartisane. Elle a, tant dans son conseil d'administration que dans son conseil d'orientation, des représentants des entreprises, des ONG, des syndicats, mais aussi des représentants des différents partis politiques de l'arc républicain. C'est donc une création assez originale, où siègent les responsables de la majorité et de l'opposition.

Elle exige par ailleurs une grande rigueur et une large objectivité dans le suivi de ses travaux. Nous avons mis en place un certain nombre de procédures de validation pour les garantir.

Enfin la volonté d'innovation vis-à-vis de l'articulation entre l'expertise et la concertation avec les populations est très forte. Nous en sommes à notre huitième note et sommes sur un rythme de six à huit notes par an correspondant à ces caractéristiques.

S'agissant du sujet qui nous occupe, nous avons mené trois catégories de travaux, dont les premiers portaient sur la décentralisation énergétique. Il s'agissait d'un groupe de travail très large, représentant l'ensemble des acteurs. Tout cela se trouve sur notre site Internet.

En deuxième lieu, nous avons réalisé un travail sur la rénovation thermique des logements, avec toute une série d'acteurs. Une note a été publiée il y a quelques mois à ce sujet.

Enfin, avec Arnaud Gossement, nous avons coprésidé un groupe de travail destiné à examiner le projet de loi sur la transition énergétique et avons, à cette occasion, proposé une douzaine d'amendements significatifs sur le projet de loi tel qu'il a été déposé à l'Assemblée nationale.

Seule une partie de ces amendements a été reprise. Nous ferons un point rapide avec vous sur les points qui nous paraissent importants à signaler à ce sujet.

Je désirerais formuler deux remarques introductives, qui me paraissent importantes. En premier lieu, nous sommes dans un contexte extrêmement mouvant, marqué depuis quelques semaines par une très forte baisse du prix du pétrole, qui est passé de 110 dollars à moins de 60 dollars le baril.

Toute la stratégie de transition énergétique peut être marquée par cette évolution du prix du pétrole, qui a certes pour conséquence de rendre moins rentable, voire non rentable, un certain nombre de productions de gaz de schiste ou de schistes bitumineux, au Canada ou ailleurs, mais qui peut aussi porter un coup de frein important à la stratégie de transition énergétique par le biais des prix et de la diminution de l'incitation à entreprendre des travaux d'économie d'énergie.

On a connu la même situation dans les années 1980. Il est nécessaire de renforcer un certain nombre d'outils : si on ne fait rien, on prépare en effet le choc pétrolier suivant. La stratégie dans son ensemble, y compris la stratégie climatique, est fortement handicapée par l'évolution du prix du pétrole.

Le second aspect sur lequel toute la Fabrique écologique a travaillé concerne le fait qu'il manque selon nous une réflexion à propos du cadrage macroéconomique de la transition énergétique. La transition énergétique est une stratégie qui vise à remplacer des flux de matière et d'énergie par un capital et des investissements supplémentaires. La question de savoir comment faire en sorte d'arriver à un niveau d'investissement plus important se pose donc inévitablement dans nos économies.

Des réflexions ont été menées, mais ce sujet reste présent ; il doit faire l'objet de discussions, car il est aujourd'hui encore extrêmement mal réglé.

En matière d'isolation thermique des logements, une série d'amendements ont été proposés et retenus par l'Assemblée nationale ; ceux-ci figurent actuellement dans le projet de loi. Je suis moi-même élu local : nous connaissons tous, sur nos territoires, le problème que constituent les « passoires énergétiques ». Il faut distinguer les quelques millions de personnes en situation difficile, du fait d'une facture énergétique de plus en plus élevée, de celles qui, en outre, vivent dans des logements indécents. On ne les a pas identifiés, mais cela peut concerner plusieurs centaines de milliers d'individus.

De ce point de vue, le texte introduit un critère énergétique relatif aux logements décents. C'est un élément important, mais insuffisant. Selon nous, un dispositif d'identification est nécessaire, un certain nombre de personnes venant solliciter des aides en cas de défaut de paiement de leur logement. Le dispositif actuel ne tient pas suffisamment compte des travaux qui pourraient être réalisés a minima pour éviter que cette aide ne se prolonge année après année. En effet, un volume limité de travaux pourrait permettre d'améliorer certaines situations.

Nous avons fait une proposition d'amendement, le premier stade étant celui de l'identification des situations concernées. C'est un sujet relativement important ; il commence à être traité, mais insuffisamment selon nous.

Le second sujet concerne la gouvernance. Compte tenu de l'évolution technique, les énergies décentralisées vont inévitablement se développer, mais à un rythme différent. Certaines vont le faire de façon décentralisée, ce qui pose un problème de cohérence vis-à-vis de leur développement, du fait de l'architecture du réseau électrique, même si certaines débouchent sur la chaleur et, vis-à-vis du modèle énergétique français. Celui-ci paraît néanmoins devoir être sauvegardé si l'on veut conserver les atouts que constituent la péréquation et la continuité du service public.

La base de notre réflexion a donc consisté à parvenir à concilier cette nécessaire décentralisation énergétique avec les grandes caractéristiques du système français.

Aujourd'hui, le système est totalement déresponsabilisant, les collectivités locales, en particulier les régions, étant chargées, par l'intermédiaire de la réalisation de schémas territoriaux, du développement des énergies décentralisées ou renouvelables, sans aucune articulation entre ce qu'elles peuvent entreprendre dans ce domaine et les conséquences que cela peut avoir sur les réseaux, ou en termes de contribution au service public de l'électricité, dont chacun sait que le volume a augmenté très rapidement ces dernières années.

Comment rendre de la cohérence au système ? Si l'on n'y parvient pas, quelques grandes métropoles prendront un jour en main la distribution d'électricité et d'énergie, de manière inadaptée, alors que l'on sait que la solidarité entre l'urbain et le rural est nécessaire.

La ligne de réflexion que nous avons proposée met en avant un système équivalent à celui auquel recourt la SNCF pour ses TER. Les régions, autorités organisatrices des énergies décentralisées, à la fois pour la production et l'ajustement du réseau de distribution, passeraient convention avec l'opérateur national ERDF pour mettre ces orientations en œuvre, tout en prenant financièrement en charge l'adaptation du réseau à la distribution,

grâce à une part du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE).

Le projet de loi nous paraît à cet égard insuffisant, la programmation pluriannuelle de l'énergie, nouveauté de ce projet de loi, étant une stratégie totalement descendante. C'est pourquoi nous avons proposé des amendements destinés à y intégrer les schémas des régions, à la faveur d'un dialogue entre les régions et l'État, afin de parvenir à une programmation pluriannuelle de l'énergie prenant en compte les stratégies énergétiques régionales.

Nous avons également proposé des amendements afin que des régions, voire des autorités locales, puissent par exemple prendre financièrement en charge le raccordement au réseau, afin de permettre progressivement davantage de cohérence dans le domaine des énergies décentralisées.

M. Arnaud Gossement. – Quelques observations plus juridiques, puisque c'est là mon métier, à propos de la gouvernance, les déchets et les énergies renouvelables.

La Fabrique écologique a souhaité souligner un paradoxe en matière de gouvernance. Nous sommes dans un contexte de réforme territoriale, avec la fusion des régions et la discussion du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Le lien entre le texte qui nous occupe aujourd'hui et les deux autres n'est pas réalisé. C'est un premier regret...

Le second regret vient du fait que le texte sur la transition énergétique adopte une logique qui va du haut vers le bas.

Trois outils de pilotage en matière de transition énergétique sont prévus: le budget carbone, la stratégie nationale bas carbone, et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). En soi, ces outils paraissent très intéressants, notamment du fait de leur caractère pluriannuel pour la PPE.

Le problème vient de ce qu'ils sont tous trois adoptés par décret. C'est donc l'administration qui va décider de ces trois projets...

J'entends bien que l'Assemblée nationale désire être efficace et aller vite. Toutefois, l'absence de consultation des régions risque d'entraîner des incohérences de planification, qui peuvent elles-mêmes engendrer complexité et contradictions

Le temps gagné en amont risque ainsi d'être perdu en aval. Or, les régions sont chefs de file en matière de climat et d'énergie depuis la loi du 24 janvier 2014 et vont pouvoir, dans le cadre de la loi NOTRe, recourir au Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), qui va inclure le plan déchets et les schémas régionaux climat,

air, énergie. On va de la sorte se retrouver avec une planification de l'énergie par les régions et une planification de la transition énergétique par l'État sans lien entre les deux.

Nos amendements proposent que les régions soient associées au projet de programmation pluriannuelle de l'énergie, afin de pouvoir donner leur avis, et que les conseils régionaux puissent également s'assurer de la cohérence entre leurs projets et les projets nationaux.

On peut fort bien imaginer un délai de six mois, au terme duquel l'avis devient favorable. Certes, on perdra peut-être quelques mois au début, sans que cela soit certain, mais cela permettra l'information et une meilleure articulation entre les différents niveaux de planification.

En matière de gouvernance, le chef de l'État appelle à un choc de simplification. Or, de nouveaux plans apparaissent dans les différents projets de loi. On pourrait limiter leur prolifération et les contradictions, de manière à simplifier les choses.

Le Sénat ne peut qu'être sensible à cet objectif de simplification. Je crois que l'avenir est au schéma régional unique. On va vers l'autorisation unique : il faut donc également aller vers le schéma régional unique, pour donner une vraie compétence aux régions, avec des orientations qui s'imposent au niveau infrarégional !

Le projet de loi Macron propose des mesures de simplification au stade du projet : c'est bien trop tard ! C'est au moment de la planification, à l'origine, qu'il faut faire participer le public et réduire le nombre de schémas.

Le deuxième point sur lequel nous avons réfléchi, toujours dans une optique territoriale, concerne les déchets.

Le projet de loi comporte un titre relatif à l'économie circulaire et aux déchets. La définition de l'économie circulaire que nous avons proposée a été enrichie par les députés, qui ont intégré explicitement, à l'article 19, l'échelle territoriale pertinente. Cette définition nous paraît bonne, en l'état actuel des choses. J'attire toutefois votre attention sur le fait qu'il existe un autre article intéressant, qui permet de faire en sorte que l'économie circulaire ne soit pas seulement un slogan à la mode : il s'agit de l'article 19 *ter*, où figure la commande publique.

En effet, la loi relative à l'économie sociale et solidaire, que vous avez votée l'été dernier, permet de demander aux grands pouvoirs adjudicateurs que constituent essentiellement les régions de créer un schéma de promotion des achats publics responsables. En l'état, il ne comporte qu'un volet de réflexion sur l'économie sociale et solidaire. L'Assemblée nationale a accepté notre proposition d'y inclure une réflexion sur l'économie circulaire. Il ne s'agit pas d'imposer, mais de proposer une réflexion aux pouvoirs adjudicateurs permettant, à terme, de définir des critères d'achat en matière de marchés publics. Les marchés publics représentent près de 400 milliards

d'euros par an ; c'est un levier considérable pour encourager des économies locales. Ce sont ces entreprises locales, ces circuits courts, ces entreprises de recyclage qui vont bénéficier de la planification des achats publics. Je vous invite donc à ne pas toucher à l'article 19 ter !

Enfin, avec la Fabrique écologique, nous nous réjouissons qu'il existe un titre relatif aux déchets. L'économie des déchets participe à la lutte contre le changement climatique, on l'oublie trop souvent. Le problème de ce titre vient du fait que le législateur ne tranche pas sur la manière de les gérer.

Je n'ai déjà que trop ennuyé M. Nègre avec cette affaire, mais il faut choisir ! Je sais que cela suscite souvent des débats passionnés entre les élus locaux. Beaucoup de sénateurs sont très informés de ces questions relatives aux nouveaux éco-organismes, à l'extension des périmètres des filières de recyclage ou à la responsabilité élargie du producteur (REP).

Or, le texte ne tranche notamment pas la question cruciale des déchets du BTP. Un mécanisme de récupération par certains distributeurs de déchets du BTP existe déjà. Le Sénat pourrait régler le problème en proposant ce modèle, et apporter ainsi sa plus-value. Il ne ferait qu'adapter les choses.

Ainsi, à l'article 21, bien qu'on ne veuille pas de nouveaux éco-organismes, on fait reposer la charge de la prévention en amont et en aval de la production de déchets. Ce sera bénéfique pour certaines filières mais moins pour d'autres, et entraînera des inégalités. Certains éco-organismes vont demander de l'argent à leurs adhérents, qu'ils vont ensuite leur rendre. Je pense aux éco-organismes de déchets professionnels, qui n'ont pas affaire aux collectivités territoriales. L'article 21 me paraît donc incohérent du point de vue juridique, faute d'une politique territoriale claire en matière de collecte et de traitement des déchets.

Enfin, s'agissant des énergies renouvelables, cette loi est l'occasion de trancher des débats vifs, polémiques, passionnés, comme celui relatif à l'énergie éolienne.

Deux axes sont possibles. Il faut tout d'abord améliorer la planification. On devait le faire à la suite du Grenelle avec les schémas régionaux climat, air, énergie. C'est un relatif échec. J'attire votre attention sur le fait que le tribunal administratif de Paris, le 13 novembre 2014, a annulé le schéma régional éolien d'Île-de-France, ce qui fait peser une insécurité juridique sur les autres schémas.

Le Conseil constitutionnel a également reproché au schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie de ne pas suffisamment encadrer la participation du public. Or, il serait plus intelligent de faire participer le public en amont, lors de la planification, plutôt qu'en aval, les enquêtes publiques n'attirant personne, sauf des citoyens qui ne changeront pas d'avis.

On pourrait déplacer la participation plus en amont, comme le propose le Conseil constitutionnel, qui appelle d'ailleurs le législateur à la repenser. Il est dommage que l'Assemblée nationale ne se soit pas saisie de cette décision.

S'agissant de l'éolien, outre un problème de planification, il faut simplifier ce régime. Tout le monde est aujourd'hui perdant : les opposants qui ont l'impression d'être consultés lorsque les jeux sont faits ; ceux qui y sont favorables mais qui sont confrontés à une montagne de normes inouïe. On peut simplifier le système en améliorant la concertation et en ne laissant pas les élus tout seuls.

Un amendement, que nous avons également soutenu, a été proposé à l'Assemblée nationale pour faire passer l'énergie éolienne du régime de l'autorisation lourde au régime de l'enregistrement. Les porcheries, et, hier, les installations de stockage de déchets inertes, sont passées au régime de l'enregistrement. Pourquoi une éolienne est-elle considérée, en droit, comme plus dangereuse qu'une porcherie, et aussi dangereuse qu'une raffinerie ou qu'un incinérateur ? On pourrait fort bien, en consolidant la participation en amont, avoir un registre d'enregistrement en matière d'éolienne. L'Assemblée nationale a adopté une mesure de simplification, mais uniquement concernant la loi littorale...

Il est en outre dommage de ne pas valoriser les autres filières. J'attire votre attention sur le fait qu'en matière d'obligation d'achat, l'État veut passer à un système de complément de rémunération. Il s'agit d'une recommandation de la Commission européenne. La France, pour une fois, transposera une recommandation de la Commission européenne avant que le texte ne soit publié ! Pourquoi pas ?

Toutefois, la loi ne dit rien sur la période transitoire. On va donc créer de l'incertitude chez les investisseurs, quels qu'ils soient et quelles que soient les énergies renouvelables. Lorsque la loi sera publiée au Journal officiel, seules les installations d'énergie renouvelable listées par décret pourront bénéficier d'une obligation d'achat.

Or, on ne sait pas où se trouve aujourd'hui le décret. Les autorités en charge de l'obligation d'achat, principalement EDF, pourront donc attendre de connaître les installations concernées pour les faire bénéficier du système.

M. Hervé Maurey, président. - Monsieur Voisin, quels sont, selon vous, les principes à respecter pour une véritable transition énergétique ?

M. Denis Voisin. - J'insisterai plus spécialement sur quatre points, concernant la fiscalité, le bâtiment, la mobilité et la démocratie.

La fondation Nicolas Hulot est relativement satisfaite du texte adopté par l'Assemblée nationale. Nous avons fait une trentaine de propositions, dont beaucoup ont déjà été intégrées dans ce texte.

Il reste cependant beaucoup de choses à préciser et à améliorer, voire à intégrer.

Je veux insister, dès le début de mon propos, sur l'article relatif à la fiscalité, qui fixe l'objectif d'un élargissement progressif de la part carbone de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Cette part carbone a été mise en place en France en 2014. Les tarifs ont été fixés jusqu'en 2016. Il nous paraît essentiel de faire figurer dans le projet de loi, qui fixe de grands objectifs à long terme, un objectif d'évolution de cette fiscalité, alors que le prix du baril baisse fortement.

Les travaux conduits précédemment par de nombreux groupes d'experts fixaient un objectif de 100 euros par tonne de CO₂ en 2030. C'est un levier puissant pour favoriser l'innovation et la réduction des émissions. Il s'agit d'un élément important, que nous vous demandons de réintégrer dans l'article concerné.

Le Comité pour la fiscalité écologique avait établi des propositions en ce sens l'année dernière ; il va être bientôt relancé pour continuer à travailler sur ce sujet.

Un autre point consiste à permettre aux collectivités locales d'expérimenter un certain nombre d'outils, comme celui de l'écotaxe. Il s'agit de mesures liées à la pollution de l'air, qui pourront être mises en place après le développement d'un système d'identification des véhicules polluants.

Pour ce qui est du bâtiment, deux priorités n'ont pas été traitées complètement. La première consiste en un grand plan de rénovation énergétique des bâtiments de l'État ou du parc tertiaire public.

Ce projet de loi pourrait pour le moins mentionner l'obligation pour le Gouvernement de présenter un rapport détaillant sa stratégie en matière de rénovation du parc de l'État à l'horizon de 2050.

La précarité énergétique constitue un autre point important. Des objectifs chiffrés existent. Il faut préciser les moyens d'y arriver, qui ne sont pas très clairs pour le moment. Nous avons l'impression que la politique mise en œuvre est insuffisante pour atteindre ces objectifs. On a du mal à progresser, et la précarité énergétique se développe.

J'aimerais insister aussi sur un sujet pris en compte dans ce projet de loi, celui de la mobilité. Vous avez la chance de bénéficier des travaux qui ont été conduits dans le cadre de la conférence environnementale 2014, où une table ronde a été consacrée à ce sujet. Je sais que M. Nègre y assistait. Beaucoup de propositions intéressantes y ont été formulées ; elles donnent des pistes pour enrichir ce texte.

Certaines avancées ont été réalisées en matière de véhicules propres. Les obligations destinées à certaines flottes privées sont intéressantes.

Un point semble assez facile à mettre en œuvre. Il s'agit de l'obligation renforcée pour les collectivités de s'équiper en véhicules propres. Elle remonte à la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE). Elle n'est pas contraignante et n'a jamais été assortie de sanctions. Nous proposons d'introduire une sanction financière minimale, dont le résultat serait affecté à un fonds pour le développement des véhicules propres.

La conférence environnementale 2014 a mis en relief les problèmes liés au diesel. Le discours du Premier ministre à ce sujet a été très allant, et les collectivités prennent également des initiatives en ce sens.

Deux points restent selon nous à préciser dans ce texte, qui introduit une prime à la conversion. Les modalités d'octroi de cette prime ne sont pas suffisamment définies. Pour sortir du diesel, on a besoin d'une politique sociale. Beaucoup de personnes en situation de mobilité précaire possèdent des véhicules diesel. Cette politique doit les concerner. Or, cette mesure n'atteint pas sa cible ; elle devrait être accordée sous conditions de ressources afin de permettre à ceux qui en ont le plus besoin d'acheter des véhicules d'occasion plus performants, de type Eurocat.

Le Gouvernement s'est engagé à étudier ces solutions, mais il nous paraît important d'insister sur cette démarche, qui constitue une mesure de lutte contre la précarité énergétique dans le domaine de la mobilité.

Une proposition de loi de la sénatrice Aline Archimbaud sur le diesel souligne, dans son article 2, l'important écart qui existe entre les émissions réelles des véhicules diesel neufs, dont les performances se sont beaucoup améliorées, et les véhicules de même type plus anciens. Par ailleurs, un écart sérieux apparaît entre les émissions réelles mesurables sur la route et celles évaluées sur banc d'essai, lors des tests d'homologation.

Un certain nombre d'études ont démontré l'existence d'écarts importants en matière d'oxydes d'azote (NOx), sur lesquels il conviendrait de se baser pour conduire les politiques publiques, comme l'a par ailleurs souligné l'ADEME. Il est en effet aberrant que des politiques comme le bonus-malus se basent sur des tests dont on sait qu'ils ne correspondent pas à la réalité ! Ce projet de loi pourrait y remédier.

Un consensus est apparu dans le cadre du débat sur la transition énergétique à propos de l'effet de la baisse des vitesses de dix kilomètres par heure sur route. Cette proposition est née lors de la Conférence environnementale 2014. Il nous paraît important de réintroduire dans ce texte la nécessité de réaliser une étude faisant le point sur les bénéfices environnementaux et les impacts socio-économiques d'une telle mesure.

Le texte se donne par ailleurs pour objectif de développer les plans de mobilité pour les entreprises de plus de cent salariés, ce qui constitue une très bonne chose. La nécessité de définir les plans de mobilité est également apparue lors de la Conférence intergouvernementale 2014. Comment les construit-on au sein de l'entreprise, en lien avec les collectivités locales ?

Cela nécessite d'être précisé, en cohérence avec les conclusions de la Conférence environnementale 2014...

Quant aux performances des véhicules, il nous paraît important d'afficher des objectifs français de performance des véhicules, en termes d'émissions de CO₂ et de particules. Certaines directives européennes fixent en effet des objectifs pour 2020, mais il est prévu de les repousser à plus tard. La position de la France à ce sujet est assez inquiétante, et il serait bon de fixer des objectifs nationaux. On sait en effet qu'il existe un lobby allemand important destiné à ne pas avancer sur ce sujet au niveau européen. Le texte pourrait préciser ce point.

Enfin, s'agissant de la gouvernance et de la démocratie, nous sommes favorables à une certaine transparence de la programmation pluriannuelle de l'énergie, à la mise en place un comité d'experts pluralistes, dont la composition reste à préciser, et à la relance des comités citoyens, afin de continuer à développer la pédagogie en matière de politique énergétique.

Certains sujets portant sur la participation et la gouvernance sont bien plus vastes. Le discours du Président de la République en la matière est apparu assez engageant. Un chantier va s'ouvrir à ce sujet, du moins l'espérons-nous. Nous pensons qu'une loi sur la participation du public et la démocratie participative est nécessaire. Il ne faudrait pas qu'on légifère par ordonnance, comme propose de le faire le projet de loi Macron, mais que ces travaux puissent aller plus loin, en poursuivant ceux menés dans le cadre de la modernisation du droit de l'environnement.

Certaines propositions concernant le commissaire enquêteur ont été faites dans le cadre du rapport Tuot sur la réforme du code minier : des groupes d'enquête à durée déterminée pourraient gérer les appels d'offres relatifs aux projets d'infrastructures, évitant ainsi les conflits d'intérêt et définissant les modalités de participation à des projets sensibles. Ces pistes sont à creuser et nous y reviendrons par la suite, en dehors de ce projet de loi.

Nous avons réalisé deux publications, l'une sur la mobilité et la précarité, l'autre sur la mobilité et la question des territoires périurbains et ruraux, dont les problématiques sont très différentes. Beaucoup de propositions y figurent : elles pourraient être intégrées à ce texte.

M. Hervé Maurey, président. – MM. Jancovici et Maillé vont à présent évoquer les questions de financement et de modèle économique, liées à ce projet de loi.

M. Jean-Marc Jancovici. – The Shift Project est presque ici par accident. Nous avons en effet vocation à nous adresser avant tout au monde économique, à la différence de nos collègues ici présents, et non en premier lieu au monde politique ou aux Français. Notre nom anglophone s'explique par notre orientation européenne.

On a, tout à l'heure, évoqué une logique allant du haut vers le bas. Il faut également s'intéresser à ce qui se passe à l'échelon européen. La France n'est pas seule au monde, un certain nombre de textes européens encadrant ce que nous pouvons faire.

En outre, les Français ne décident malheureusement pas seuls de la quantité de pétrole et de gaz qu'ils veulent consommer.

Le tropisme de The Shift Project tend vers l'économie. Notre écosystème premier, c'est le monde économique, qui a envie de réconcilier la préservation de notre maison commune avec une fiche de paye. Nos concitoyens, se préoccupent en ce moment beaucoup de leur fiche de paye. Tous les sondages expliquent leur attachement à l'environnement mais, en votant avec leurs pieds, ils agissent différemment, ce qui est normal : le monde économique a une importance centrale dans les démocraties. Savoir si on souhaite ou non ces réformes est un débat aujourd'hui dépassé !

L'idée un peu folle de The Shift Project est d'essayer de réconcilier des objectifs environnementaux, qui ont souvent, tels qu'on les voit, un substrat scientifique fort, avec des objectifs économiques : si, dans un monde qui préserve l'environnement, on n'est pas capable de dire à qui on donne une fiche de paye, et pour quoi faire, on reste dans le débat de surface et on n'a pas beaucoup avancé !

Quelques éclairages généraux sur l'énergie et la transition énergétique...

Je rappelle tout d'abord que l'énergie, avant d'être un sujet de débat, constitue une grandeur physique qui mesure les flux, qu'il s'agisse de chaleur, de mouvement, ou de réaction chimique. Sans énergie, il n'existe pas de vie, pas d'économie, pas d'évolution ; inversement, plus il y a d'énergie, plus il se passe de choses autour de nous.

La consommation d'énergie d'un individu n'est donc rien d'autre que son aptitude à modifier l'espace qui l'entoure : plus il a d'énergie, plus il peut déplacer d'objets, plus il peut les chauffer, les refroidir, plus il peut transformer de choses, etc.

Cela signifie, soit dit en passant, que l'énergie propre est, par définition, impossible à mettre en œuvre. Demeurer propre, c'est ne rien faire ; disposer de beaucoup d'énergie, c'est réaliser énormément de transformations. Les énergies propres sont des énergies infinitésimales. Dès qu'elles cessent de l'être, elles ne sont plus propres.

Enfin, l'énergie permet aux machines de fonctionner. Une usine avec des machines et des ouvriers, mais sans énergie, ne peut produire. Une voiture sans pétrole ne permet pas de se déplacer, etc. L'énergie est donc un des éléments indispensables au fonctionnement du monde industriel dans lequel nous vivons.

Le parc de machines qui nous environnent représente, en France, cinq cents fois la puissance musculaire de la population. La puissance à l'œuvre en permanence des réfrigérateurs, des pompes qui amènent l'eau jusqu'à nous, des voitures, de l'éclairage, des usines qui fabriquent nos vêtements et nos chaises, etc., si on l'additionne, représente la puissance musculaire de la population.

Cela signifie que la puissance économique est, en première approximation, fonction du nombre de machines et de la quantité d'énergie qu'elles consomment, et non fonction de la taille de la population !

C'est la raison pour laquelle la production économique de la France a pu, pendant un siècle, dépasser celle de la Chine, alors que nous sommes bien moins nombreux que les Chinois. Le jour où le nombre de machines par personne, en Chine, deviendra équivalent au nombre de machine par personne en France, le PIB chinois représentera vingt fois le PIB français et je ne vois pas comment y échapper !

L'énergie, c'est ce qui permet à la civilisation industrielle de gérer les flux et la contrepartie économique de ces flux. Une loi de transition sur l'énergie, c'est en fait une loi de transition, sur l'organisation de la société, sur le pouvoir d'achat, sur la part des diverses activités économiques, sur la géopolitique, sur l'Europe, sur l'espérance de vie, sur l'éducation et la qualité des soins.

Le document que nous avons distribué indique que l'essentiel de l'énergie qui permet à la France de fonctionner provient des hydrocarbures, très loin devant l'électricité.

La matière qui permet à l'énergie d'être disponible en France provient à 45 % du pétrole, qui n'est pas produit en France, à 25 % du gaz, qui n'est pas produit en France, et enfin du nucléaire. L'uranium n'est pas non plus produit en France mais, alors que nos importations de pétrole et de gaz nous ont coûté l'an passé 70 milliards d'euros, l'uranium nous est revenu à 1 milliard d'euros ! Certes, on importe, mais les ordres de grandeur ne sont pas les mêmes : même le charbon nous coûte plus cher que l'uranium.

Bien évidemment, ce sont les combustibles fossiles qui sont à l'origine de la quasi-totalité des émissions de CO₂. L'électricité non fossile, quelle qu'elle soit, n'y concourt que peu, sauf au moment de la production, et éventuellement dans le cadre des cycles amont et aval.

La consommation de pétrole et de gaz est déjà en décline en Europe, d'environ de 2 % par an : la production de la mer du Nord est en déclin, et la production mondiale, nonobstant les gaz et les pétroles de schistes, est à peu près étale depuis 2005. La part importée de l'Europe est donc en baisse, la consommation domestique de pays producteurs et la consommation des pays émergents étant en hausse.

Si l'on se penche sur la quantité de pétrole consommée dans le monde et sur le prix du pétrole sur un siècle, on observe qu'il n'existe pas de lien entre la quantité disponible et le prix, même si cela peut paraître étonnant. Affirmer que, le prix du pétrole baissant, on va pouvoir en disposer de grandes quantités est faux ! De même, il est faux de prétendre que, le prix du pétrole augmentant, on risque d'en manquer. Il suffit de se référer aux séries longues pour s'en convaincre. Je suis d'accord avec Géraud Guibert : ce qui s'annonce, c'est le prochain choc et la prochaine récession !

La loi de transition énergétique doit malheureusement s'inscrire dans un paysage économique qui sera désormais sans croissance, voire en récession structurelle. Supposer que l'on va disposer de davantage d'argent public et que l'on va pouvoir conserver tous les usages publics dont on bénéficie déjà, tout en finançant des dépenses supplémentaires, est loin d'être évident. Cela peut aller de pair avec un endettement croissant, s'il est affecté à quelque chose que l'on estime indispensable mais, un jour ou l'autre, l'endettement croissant, dans une économie sans croissance, se solde par de l'hyperinflation ou du défaut de paiement.

Le gaz est également en déclin en Europe depuis 2005 ; j'attire votre attention sur le fait que, pour le gaz comme pour le pétrole, le déclin a démarré avant la faillite de Lehman Brothers. Je ne souscris pas à l'idée que l'on consomme moins de pétrole du fait de la crise. Nous avons d'abord disposé de moins de pétrole, puis nous avons subi la crise.

Vous le savez, puisque vous votez tous les ans le budget de la nation : l'endettement de l'État et l'augmentation du chômage, difficiles à endiguer dans ce pays, ont débuté depuis que la production mondiale du pétrole s'est fortement ralentie, lors des chocs pétroliers de 1974 et 1979.

Les flux industriels, dans tous les pays de l'OCDE, sauf aux États-Unis, sont à la baisse depuis 2007, et l'approvisionnement énergétique des pays de l'OCDE a tendance à baisser. La France est dans la moyenne des autres pays en matière de dépenses d'importation de pétrole et de gaz depuis vingt ans. Il ne s'agit donc pas de petites sommes.

La loi de transition énergétique devrait avoir pour objectif de débarrasser l'économie française du pétrole et du gaz, ce qui n'est pas le cas ! Il s'agit en effet essentiellement d'une loi sur l'électricité qui, de notre point de vue, ne pose pas de problème majeur pour le moment.

Pourquoi en est-on arrivé là ? Vous le savez, les grands objectifs de campagne ne correspondent pas nécessairement à l'application de la règle de trois !

Nous proposons donc de décarboner l'économie, pour une très large part grâce à des économies et, pour une part non négligeable, par un changement de mix énergétique. The Shift Project n'est pas favorable à la baisse du nucléaire. Nous estimons que ce n'est pas la priorité dans le contexte actuel, loin s'en faut !

Notre philosophie générale est que nous sommes désormais dans une course contre la montre. Si l'on reste les bras croisés, on ne peut préserver le pouvoir d'achat, ni le PIB français. On assiste à sa lente érosion, du fait de la décrue du pétrole et du gaz. Le temps joue contre nous.

Par ailleurs, tout argent dépensé là où ce n'est pas utile, par effet d'éviction, supprime la possibilité de le dépenser là où il est nécessaire. Dans un monde en croissance, on peut faire à la fois des choses intelligentes et commettre des erreurs ; dans un monde sans croissance, plus on commet d'erreurs, moins on fait des choses intelligentes !

Dans le domaine du bâtiment, nous proposons d'obliger les propriétaires, dès qu'ils rénovent leur bâtiment, à tenir compte de la performance thermique. Tout le monde devra y passer ! Un minimum de performance doit être respecté pour les bâtiments, au fur à mesure que le temps passe. Ainsi, en 2022, on ne comptera plus aucun bâtiment de classe G, en 2025 plus aucun bâtiment de classe F, etc.

Nous proposons de concentrer les aides sur ceux qui ne peuvent faire face économiquement à cette obligation. Le cadre supérieur n'a pas besoin de crédit d'impôt : cela ne sert à rien et n'engendre que des effets d'aubaine.

Cela étant, dès que l'on mélange plusieurs objectifs dans une même politique, on a de bonnes chances de n'en atteindre aucun ! Je le dis s'agissant de la difficile question de la précarité énergétique, dont on a tendance à penser qu'elle ne peut se traiter que grâce au prix de l'énergie. C'est la dernière des choses à faire ! On le sait depuis vingt ou trente ans...

S'agissant du tertiaire public, nous avons fortement appuyé un projet qui se trouvait en très bonne place dans les propositions faites par la France à la Commission européenne, dans le cadre du plan Juncker consacré à la société de financement de la transition énergétique (SFTE), initié avec la fondation Nicolas Hulot. Ce plan vise à profiter de la Société de financement de l'économie française (SFEF), mécanisme mis en place pour le sauvetage des banques, à la suite de la faillite de Lehman Brothers. Il s'agit de faire intervenir la garantie publique, non consolidée dans Maastricht, pour obtenir des financements à de très bas taux, en vue de rénover le tertiaire public. Celui-ci présente l'énorme avantage d'offrir de très grandes surfaces d'un seul tenant, permettant ainsi aux gros acteurs du bâtiment d'intervenir. Ce sont les seuls à pouvoir se lancer les premiers dans un tel projet. L'APHP offre ainsi des dizaines de milliers de mètres carrés, qui peuvent représenter de très gros marchés, dans le cadre de partenariats public-privé (PPP), les grandes entreprises pouvant prendre le risque de la performance.

En second lieu, nous appuyons la mesure visant à décarboner les transports. On peut le faire de trois manières, l'électricité étant la dernière.

L'utilisation de la voiture entre le domicile et le travail représente un tiers des déplacements, la mobilité quotidienne un autre tiers, les

déplacements sur de longues distances le dernier tiers. L'essentiel, pour la stabilité sociale du pays, réside dans les déplacements entre le domicile et le travail. Il faut donc massifier les réseaux de bus express autour des grandes villes. En terme de capital investi, c'est la façon d'agir la plus efficace et même de très loin. Cela permet d'utiliser la route, infrastructure déjà existante.

Il faut également abaisser fortement la consommation des véhicules neufs et permettre aux personnes qui ont peu de moyens d'acheter des véhicules consommant 2 litres de carburant aux 100 kilomètres. Cela ne se fera pas grâce aux mécanismes du marché. Il faut donc les y aider. La concurrence libre et non faussée ne permet pas de gérer les problèmes à cinquante ans...

Il convient par ailleurs de rétablir simultanément la vignette pour les véhicules qui consomment énormément.

Il est en outre nécessaire de préserver le transport interurbain en le basculant sur le train. Les échanges, c'est la paix, pour paraphraser Jean Monnet ! On doit donc conserver un flux d'échanges entre les grandes métropoles européennes en recourant au transport ferroviaire. La notion de paix n'est jamais prise en compte dans les bilans socio-économiques des transports...

Enfin, l'on doit décarboner l'industrie. Les flux de production vont de toute façon baisser, l'énergie étant appelée à diminuer. Il convient donc de développer le recyclage, la maintenance. Une partie de l'industrie va donc basculer vers les services. C'est normal : en utilisant les objets plus longtemps, on en fabrique moins.

The Shift Project met par ailleurs en avant la promotion du low-tech. En matière de modularité et de recyclage, plus on fait de la high-tech, plus on a du mal à retrouver dans l'objet les éléments qui peuvent être réutilisés. Paradoxalement, une partie de la solution peut être high-tech et l'autre low-tech.

Je n'ai pas discuté les articles un par un : j'ai tenté de broser ici un large paysage, qui est celui de l'esprit général de la loi ; je considère malheureusement que celui-ci ne répond absolument pas à l'urgence de la situation. Notre pays s'offre un débat qui est un luxe dont nous n'avons pas les moyens !

M. Brice Maillé. - On a évoqué à plusieurs reprises la précarité énergétique. Je rappelle que la lutte contre cette dernière est une politique sociale qui mérite toute l'attention de la puissance publique, mais qui n'apporte pas grand-chose au débat énergétique en tant que tel. Par ailleurs, elle ne répond pas exactement aux enjeux de lutte contre le CO₂. En effet, les ménages touchés par la précarité énergétique subissent de très fortes restrictions, et les gains réalisés ne sont que des gains de confort.

S'agissant du carnet numérique, nous avons, il y a plus d'un an, proposé un « passeport énergétique » en matière de rénovation thermique. Il s'agissait d'accompagner les logements dans la durée. Cette proposition avait été acceptée par le Premier ministre, M. Jean-Marc Ayrault, et évoquée dans différentes instances.

La loi comporte aujourd'hui les termes de « carnet numérique de suivi et d'entretien ». Tout cela relève du même concept. C'est une bonne chose, mais j'attire votre attention sur le que fait que, sur le terrain, les acteurs professionnels de la filière, et même les collectivités, sont perdus face aux termes qui sont utilisés. On parle tantôt de « carte Vitale » pour le plan bâtiment durable, tantôt de « passeport », tantôt de « carnet numérique », ou de « carnet d'entretien » pour les copropriétés.

Il faudra, à un moment ou à un autre, que les acteurs publics, rassemblent la terminologie et concentrent la communication vers un dispositif généralisé que chacun comprend. Peu importe qu'il s'agisse d'un terme ou d'un autre : il faut que l'on y parvienne !

Certains objectifs sont fixés dans la loi. Quelques-uns sont ambitieux. Le cadre général est défini. Il n'en reste pas moins vrai qu'une bonne partie du succès de cette loi résidera dans les décrets d'application. J'attire l'attention sur les niveaux de performance énergétique en matière de réglementation thermique pour le parc l'existant, qui ne sont pas évoqués dans le texte mais qui sont déterminants pour le gain de performance des logements dans les années à venir.

En effet, l'enjeu ne réside pas dans les bâtiments neufs, qui sont déjà soumis à la réglementation thermique 2012, ni dans les très grosses rénovations, fort peu nombreuses, mais dans le diffus et la maison individuelle. C'est ici que tout se joue. Encore une fois, les critères de performance qui figureront dans les réglementations thermiques détermineront en grande partie la trajectoire de l'habitat résidentiel privé.

M. Hervé Maurey, président. – Les représentants de Terra Nova vont maintenant aborder la question de la dimension européenne de la transition énergétique.

Mme Esther Jourdan. – Le pôle énergie de Terra Nova a publié plusieurs notes sur les sujets qui nous occupent, comme les marchés de l'électricité, la transition énergétique en Allemagne, la politique gazière européenne, la rénovation énergétique des logements, le marché du carbone, la précarité énergétique, la question des investissements...

Nous vous proposons d'insister sur la question des investissements. Le constat que nous faisons rejoint celui de M. Jancovici : aujourd'hui, notre croissance économique est très fortement liée à la consommation d'énergie. Depuis la révolution industrielle, l'énergie alimente la croissance, nos modes de vie et notre confort.

Peut-on découpler la consommation d'énergie de la croissance économique ? On ne sait pas bien répondre à cette question. En effet, les modèles que l'on essaye de mobiliser pour évaluer les politiques publiques ont deux failles principales : en premier lieu, ils analysent très mal la dépendance passée entre énergie et croissance économique ; en second lieu, ces modèles sont basés sur le passé, même s'ils le comprennent mal. Or, le défi qui s'offre aujourd'hui à nous est d'inventer un nouveau modèle dans lequel on sait bien vivre dans un monde fini, et où extrapoler le passé pour évaluer l'avenir n'est absolument pas pertinent.

On est donc assez démuné. Le choix qui est devant nous est détaillé dans le projet de loi : il s'agit de réduire nos consommations d'énergie de 50 % à l'horizon de 2050, avec une étape intermédiaire de 20 % à l'horizon 2030. Cet objectif est selon nous l'objectif primordial de ce projet de loi. Je suis sûre qu'il fera débat et impliquera d'agir à tous les niveaux, notamment celui des investissements. C'est le point principal sur lequel nous allons insister.

Aujourd'hui, un relatif consensus se dégage à l'échelle européenne pour dire qu'il convient de relancer l'économie par l'investissement, le sujet de l'énergie étant prioritaires.

Il appartient à la France, à la suite des annonces faites par la Commission européenne fin novembre, de placer la transition énergétique au centre de ses projets d'investissement. Elle doit s'en emparer de manière efficiente, rechercher un impact maximum en termes de création d'emplois et de valeur, mais aussi de réduction des importations d'énergies fossiles, qui pèsent fortement dans notre balance commerciale. Chaque euro public investi doit viser l'efficacité et, si possible, se fixer un objectif positif pour les comptes publics.

Cet investissement doit s'intéresser à la production d'énergie l'offre et à la demande l'efficacité énergétique.

Le projet de loi comporte des éléments intéressants en matière de production d'énergie. Il ne faut pas oublier que l'énergie ne représente pas que de l'électricité, mais aussi de la chaleur. Les investissements dans ce secteur sont importants.

Un récent rapport de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) estime à environ 2 000 milliards d'euros les investissements nécessaires en Europe, entre 2014 et 2035, dans le secteur de l'énergie. C'est donc significatif. C'est à peu près 20 % de plus que ce qui s'est fait durant la dernière décennie.

Ces investissements sont importants et doivent être pilotés par la décision collective. Ils ne seront pas réalisés par les marchés. Aujourd'hui, les marchés, en particulier ceux de l'électricité, ne permettent pas d'envoyer des signaux économiques suffisants pour générer ces investissements. C'est normal : ces marchés ont été construits dans une logique d'optimisation et de

mise en concurrence de court terme des moyens de production, qui étaient déjà amortis. Ils n'ont pas été conçus pour permettre des investissements longs dans le secteur de l'énergie.

Il est nécessaire, pour les pouvoirs publics, de définir les investissements souhaitables, de mettre en place les dispositifs nécessaires pour que ces investissements se réalisent, et d'adapter les marchés pour qu'ils puissent servir les décisions collectives.

Ces décisions doivent être prises en tenant compte du fait que les objectifs de la transition énergétique sont multiples et parfois antagonistes. Il faut assurer l'indépendance énergétique et la sécurité énergétique du pays, garantir une certaine efficacité économique de la production d'énergie, et préserver l'environnement. Tous ces facteurs doivent être pris en compte. Il faut fixer des buts à chacun d'eux. Nous devons être en mesure de décliner notre mix énergétique en quantifiant le développement des capacités de production, filière par filière, et en les révisant de manière régulière, ainsi que cela a été proposé par la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Il ne faut pas se laisser détourner par des signaux de marché de court terme. Les marchés ne sont qu'un moyen, non un objectif. Il faut au contraire se fixer des buts de manière raisonnée et quantifiée, et mettre ensuite en place les structures nécessaires pour que ces objectifs se réalisent.

M. Pierre Musseau. – L'efficacité énergétique est sans doute le secteur où les montants des investissements sont les plus importants en fonction des objectifs que nous nous fixerons. Aujourd'hui, la Commission européenne s'est fixé un objectif de 27 % d'ici 2030 ; il pourra atteindre 30 % s'il est révisé à la suite de la COP21, notamment en termes climatiques et énergétiques.

Les outils qui se trouvent dans le projet de loi sur la transition énergétique sont très intéressants. Le budget carbone va permettre de décliner des objectifs climatiques par secteur, ce qui n'était pas encore fait de manière suffisamment précise. Les moyens à mettre en place devront également être indiqués, dont les investissements. Les économies d'énergie sont sans doute un secteur où les investissements peuvent être lancés massivement, avec des retombées économiques significatives et des bénéfices en matière d'emploi, de réduction des dépenses publiques, de gains sanitaires et sociaux pour un certain nombre d'investissements, et de compétitivité industrielle.

Si on le décline par secteur, le projet de loi prévoit un certain nombre de leviers pour soutenir l'investissement dans les transports, le bâtiment et l'industrie.

Dans les transports, les besoins d'investissements portent aujourd'hui notamment sur les infrastructures de transport en commun, qui constituent sans doute une priorité. Il faut également les bénéfices socio-économiques attendus, et ne pas oublier des investissements moins lourds,

mais avec des retombées importantes, comme des voies réservées pour les bus en entrée de ville, ainsi que M. Jancovici l'a rappelé.

Le projet de loi fixe aussi un certain nombre d'obligations en matière de renouvellement de véhicules propres ; il prévoit de favoriser des mesures de réglementation, afin d'inciter progressivement à acheter de véhicules moins polluants. Il ne faut pas oublier de soutenir les investissements dans le domaine de la recherche et du développement, un certain nombre d'incertitudes demeurant au sujet des motorisations.

N'oublions pas, enfin, les investissements dans les formes urbaines : si l'on veut réussir à faire des économies d'énergie à long terme, il faudra réussir à rapprocher les logements des emplois, et prévoir des politiques de planification urbaine qui prennent en compte ces enjeux de mixité, pour favoriser progressivement une réduction des déplacements contraints. Il faut donc avoir une cohérence entre les politiques d'aménagement et les objectifs des politiques énergétiques.

Pour ce qui est des bâtiments, deux approches sont nécessaires, et il faut bien les différencier. Le soutien à la rénovation de logements doit en particulier cibler les logements du parc social public et privé. Il est également nécessaire de diffuser de nouvelles technologies performantes. Comme cela a déjà été dit, on ne pourra le faire qu'en incluant la performance énergétique dans les travaux, dont certains sont déjà réalisés de manière massive. Leur rythme s'est toutefois réduit en raison de la crise. Il faut trouver les moyens de stimuler la rénovation. Il existe déjà des obligations pour inclure la performance énergétique dans les travaux de rénovation classique. Il faut aller plus loin et définir des obligations de rénovation énergétique, qui pourraient stimuler les marchés de la rénovation énergétique.

On a évoqué le projet présenté par The Shift Project et la fondation Nicolas Hulot concernant le patrimoine public. Il est certain que le plan Junker constituera un levier majeur pour soutenir l'investissement des collectivités locales, qui disposent d'un patrimoine où existe un gisement d'économies d'énergie particulièrement rentable, qu'il faut pouvoir soutenir. La mobilisation des outils financiers qui seront mis en place dans le plan de la Commission européenne, via la Banque européenne d'investissement (BEI), devra être réalisée avec une grande attention.

Enfin, l'efficacité énergétique dans l'industrie doit servir des objectifs de politique industrielle en prenant en compte les enjeux de compétitivité ; dans certains cas, des choix pourront être faits pour soutenir des secteurs intensifs en énergie, mais il faut aussi veiller à améliorer la compétitivité de nos industries les plus intensives en énergie via l'efficacité énergétique.

Je souligne ici l'importance de la planification à travers les outils proposés dans le projet de loi, comme la stratégie bas carbone, les budgets carbone et la planification pluriannuelle de l'énergie.

Il faut considérer cette planification comme un levier en faveur de l'investissement. L'investissement en matière de transition énergétique représente à la fois un levier de sortie de crise et un moyen de démontrer notre crédibilité par rapport aux enjeux du climat, et à la COP21.

Nous insistons également sur le fait que l'ensemble des dispositions proposées dans ce projet de loi, qu'il s'agisse d'améliorations de la réglementation, d'incitations ou de nouvelles obligations, peut stimuler l'investissement dans les différents secteurs et constituer un effet de levier qui aide à la relance de l'économie. Il ne faut pas craindre d'accroître ces obligations, ni de développer de nouvelles incitations, comme la possibilité de moduler les droits de mutation, si l'on peut démontrer que ces mesures seront favorables à l'investissement.

Enfin, puisque nous sommes au Sénat, je conclus en insistant sur l'urgence de relancer l'investissement local. Vous savez sans doute qu'il existe de grandes inquiétudes à ce sujet. La transition énergétique peut constituer un levier pour soutenir et redresser cet investissement, à condition de veiller à une meilleure gouvernance.

M. Gossement a cité les évolutions des compétences qui figurent dans les lois de décentralisation et dans le projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République. Il faut veiller à une articulation à deux niveaux pour la transition énergétique, la planification régionale et les intercommunalités. Celles-ci doivent pouvoir monter en puissance et articuler l'ensemble des politiques liées à la transition énergétique. Elles doivent mobiliser des compétences en matière de planification urbaine, de logement et de développement économique.

La région doit les accompagner sur le plan du développement économique, de la formation professionnelle, et favoriser la lutte contre les effets « silos » que l'on rencontre aujourd'hui dans les collectivités locales, afin d'avoir de véritables stratégies d'investissement au service de la transition énergétique.

M. Hervé Maurey, président. – Il est bon de rappeler que nous sommes au Sénat ! Il est vrai que nous nous préoccupons non seulement de la transition énergétique, ce qui constitue la vocation de notre commission, mais aussi des collectivités locales. Toutefois, ainsi que l'ont soufflé un certain nombre de collègues, avec quoi réaliser les investissements nécessaires à la transition énergétique ?

C'est peut-être là la différence entre vous et nous : nous sommes, pour la majorité d'entre nous, aux manettes de collectivités locales. Nous avons subi une première baisse des dotations en 2014, qui n'est rien à côté de ce qui nous attend en 2015, 2016 et 2017, où les choses vont être d'une brutalité redoutable.

Même si l'on sait, à terme, que ces investissements vont générer des économies, comment faire si on ne peut les réaliser ? Il ne nous est pas

possible, à la différence de l'État, de creuser les déficits. On est donc obligé de disposer d'un minimum d'excédents de fonctionnement. Je peux vous assurer, sans jouer les oiseaux de mauvais augure, que l'on va avoir de moins en moins de capacités d'investissement. Certaines communes parmi les plus petites n'arriveront même pas, dans les années qui viennent, à équilibrer leur section de fonctionnement !

Ces difficultés se répercutent sur la transition énergétique qui nécessite des investissements importants. Je ne remets pas en cause leur nécessité mais, quand on n'a pas d'argent, il est difficile de les réaliser.

Nous avons pour souci et pour vocation de représenter les collectivités locales. Nous sommes donc sensibles à toutes les nouvelles normes. Je parle ici sous le contrôle de Remy Pointereau, premier vice-président de la délégation aux collectivités locales, spécifiquement chargé de la simplification des normes. Toutes les contraintes nouvelles que l'on peut imposer aux communes nous irritent particulièrement, qu'il s'agisse des sanctions que certains d'entre vous ont proposé d'appliquer aux collectivités locales, de l'augmentation des coûts, ou des décisions imposées aux communes.

Prenons l'exemple des éoliennes, que l'on connaît bien sur nos territoires : l'un d'entre vous a estimé qu'il fallait passer de l'autorisation au simple enregistrement. Personnellement, je trouve très difficile pour ne pas dire davantage que l'on installe des éoliennes lorsque les élus ne sont pas d'accord ! À quoi sert l'élu si des décisions aussi importantes sont prises contre sa volonté ?

Chacun est ici dans son rôle. Toutefois, il convient de trouver des points d'équilibre. Certes, il faut développer les énergies renouvelables, mais ce sont les élus qui sont responsables du devenir de leur commune devant les électeurs ! Je sais que ce que je dis n'est pas forcément compatible avec ce que vous pensez. Je tenais néanmoins à le préciser.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Vous êtes bien au Sénat, face à des élus qui ont les pieds sur terre et qui, chaque jour, se heurtent à des difficultés !

Pour autant, on a besoin de vous : vous « secouez le cocotier » et vous pouvez vous le permettre. Vous êtes hors sol et c'est un avantage de pouvoir entretenir un dialogue avec des gens de terrain, qui se heurtent à certaines difficultés, mais qui réfléchissent et détiennent la possibilité de faire passer un certain nombre de messages.

J'ai retenu qu'il existait un problème de cohérence entre les réseaux décentralisés et le niveau national, où l'on se heurte à deux philosophies différentes, la philosophie jacobine et la philosophie girondine de l'économie et de la production décentralisées, qui constituent une réponse au problème global de la répartition de l'énergie.

On peut également se demander qui gouverne, et à quel niveau. Quelle est la cohérence de ces normes ? On voit bien les réactions que suscitent, au Sénat et dans les collectivités locales, les schémas prescriptifs qui n'ont pas bénéficié, ainsi que vous l'avez tous dit et nous vous rejoignons sur ce point de la démocratie locale, qui suppose de se concerter avec les populations. Nous imposer une telle situation est contraire à l'orientation que souhaitent les élus locaux !

Vous avez évoqué le choc de simplification qui représente un travail de titan. Nous nous heurtons à une grande diversité de plans et de termes, qui font que plus personne ne s'y retrouve. Vos remarques vont donc dans le bon sens.

S'agissant de la gouvernance, nous essaierons de l'améliorer ; il y a vraisemblablement dans ce domaine des modifications à apporter pour permettre la concertation et obtenir des autorisations uniques. On a non seulement un problème de normes, mais également de démocratie locale. Il faut donc trouver où placer le curseur. Il va falloir que les uns et les autres fassent preuve d'imagination !

Vous avez abordé la question de la fiscalité : beau sujet ! Le président l'a rappelé, qu'il s'agisse des collectivités locales ou des Français, le ras-le-bol est général. Si nous n'y prenons pas garde, nous allons favoriser les extrêmes !

À périmètre constant, il faut, ainsi que vous l'avez suggéré, progressivement évoluer vers une fiscalité carbone. Vous avez souligné que l'essentiel de l'énergie, en France, ne provient pas de l'énergie nucléaire mais des énergies fossiles, dont l'importation représente plus de 60 milliards d'euros par an. Il convient donc de réaliser un effort plus important, surtout si nous voulons opérer la transition énergétique et faire en sorte que la COP21 de Paris, en 2015, se déroule mieux que la COP20 de Lima ! Ce sont cent quatre-vingt-dix pays qui vont se retrouver dans notre capitale ; j'aimerais que l'on arrive à s'entendre sur le changement climatique. Non seulement il n'y a plus d'argent dans les caisses, mais on va en outre demander aux Français de changer de comportement et d'évoluer, faute de quoi nous ne pourrions atteindre les objectifs fixés. Les économistes sont d'accord : si nous n'agissons pas, les dépenses risquent d'être bien plus importantes que prévu ! Votre vision de la planification pluriannuelle nous paraît aller dans le bon sens dans ce domaine-là.

J'ai été étonné qu'aucun de vous ne mette l'accent sur la qualité de l'air, ni sur la santé de nos concitoyens. Si les Chinois se mobilisent actuellement, c'est parce que les responsables de ce pays s'aperçoivent des conséquences de la mauvaise qualité de l'air sur leurs propres poumons, ainsi que sur ceux de leur épouse et de leurs enfants ! Notre pays connaît, pour sa part, une série de pics de pollution, à tel point que nous sommes

l'objet d'une procédure de la Commission européenne. La chose ne mériterait-elle pas que l'on s'en préoccupe ?

Je ne vous ai pas non plus entendu évoquer l'obsolescence programmée, qui constitue un sujet sur lequel l'opinion publique revient pourtant souvent.

Enfin, qu'en est-il du sac en plastique à usage unique, qui n'est certes qu'un détail, mais qui retient beaucoup l'attention du public ?

Mme Annick Billon. – Ma question s'adresse à M. Jancovici, qui s'est déclaré favorable à la rénovation énergétique intégrée. Ne craignez-vous pas que les travaux ne se fassent pas, compte tenu de leur coût ?

Que faire lorsque le prix du bâtiment sera moins élevé que celui des travaux ? Quel sera l'intérêt du propriétaire d'engager une rénovation ?

L'évaluation de la valeur d'un bâtiment pouvant varier suivant l'avis du service des domaines et celui d'une agence immobilière, à partir de quel prix ces travaux seront-ils jugés réalisables ou non ?

Qu'en sera-t-il des obligations techniques et des contraintes juridiques lorsque la ville bénéficie déjà de zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ? Certains bâtiments étant protégés, les PLU et les bâtiments de France n'empêcheront-ils pas la rénovation ?

Enfin, s'agissant des compétences des régions et de l'État, que plusieurs intervenants ont évoquées, les moyens qui vont devoir être mis en œuvre seront différents selon qu'il s'agira des uns ou des autres. Je partage donc la remarque de M. Gossement : la loi NOTRe et la loi sur la transition énergétique doivent être reliées !

M. Gérard Miquel. – En tant que président du Conseil national des déchets, je considère que la responsabilité élargie du producteur constitue un très bon système, inégalé dans le monde. Nous devons le préserver. Or, j'ai quelques inquiétudes à ce sujet, du fait de l'arrivée d'opérateurs étrangers qui voudraient récupérer nos produits. Si l'on veut se lancer dans l'économie circulaire, il faut commencer par trier nos déchets et les valoriser sur notre territoire.

Il existe deux catégories de responsabilité élargie du producteur, l'une financière et l'autre opérationnelle. La première est intéressante, les collectivités ayant une certaine emprise sur les opérations, alors que la seconde massifie bien trop et laisse les collectivités pratiquement sans moyen pour assurer la collecte des produits.

S'agissant de l'énergie, nous disposons d'une ressource considérable de biomasse, qui est sous-utilisée, et que nous mobilisons mal, alors que nous en bénéficions à profusion et qu'elle est renouvelable. Le reboisement

s'étend et, au nom de la protection de l'environnement, il ne faudrait toucher à rien... Il faut construire la filière économique ! Certains départements y travaillent.

J'ai bien entendu les remarques qui ont été faites à propos de la « grande » région et de la communauté de communes, mais il existe un niveau intermédiaire. En tant qu'ancien président de conseil général, je me souviens de tout le travail que j'ai mené en matière de rénovation et de mise à niveau des bâtiments, et des économies réalisées grâce aux politiques de proximité maîtrisées par les élus locaux, qui n'étaient pas dictées par la région...

Les normes sont ce qu'elles sont, mais il faut également tenir compte de leur interprétation par les services de l'État, qui sont souvent très pointilleux sur le plan administratif.

Quant au diesel, il faut certes le bannir mais n'allons pas trop vite. Dans les territoires ruraux, certains habitent à quinze kilomètres de leur travail et ne bénéficient que de petits salaires. Le diesel est pour eux plus économique pour se déplacer. Prenons garde de ne pas trop pénaliser ces personnes.

En matière de pollution, les camions et les trains fonctionnent au diesel lorsque la ligne n'est pas électrifiée, ainsi que tous les matériels de travaux publics. Toutefois, les équipements ont évolué, et les derniers véhicules automobiles diesel sont équipés de filtres NOx et de filtres à particules. Ils consomment moins qu'il y a quelques années.

Cette transition énergétique, il faut la réaliser. Nous allons bientôt avoir un véhicule hybride à air comprimé. Je compte beaucoup sur ces évolutions technologiques. Je suis favorable au fait d'aider les véhicules propres, mais attention de ne pas déclarer la guerre au diesel. Il faut diminuer la consommation de pétrole, et si nous recourons à la biomasse, nous y parviendrons !

La question de la vitesse constitue un grand débat. Sur des territoires comme le mien, je ne souhaite pas que l'on abaisse partout la vitesse à quatre-vingts kilomètres à l'heure ! Il faudrait classer les routes en fonction de leur état. Rouler à quatre-vingt-dix kilomètres à l'heure ou à cent kilomètres à l'heure sur une départementale toute droite ne change pas grand-chose. Toutefois, on pourrait abaisser la vitesse à soixante-dix kilomètres à l'heure sur certains tronçons sinueux. Il faudrait adapter tout cela. En tout cas, sur les autoroutes, maintenons la vitesse à cent trente kilomètres à l'heure !

Enfin, que pensez-vous de la taxe sur les ordures ménagères (TOM) ? Je considère qu'il s'agit aujourd'hui d'un système totalement inadapté. Nous devrions faire payer ce service à son juste prix. On ne peut évidemment instaurer partout une tarification incitative : lorsqu'on a sept habitants au kilomètre carré, on ne peut aller chercher les

poubelles tous les trois kilomètres ! La TOM est un système que je considère inadapté, que l'on doit ajuster !

M. Ronan Dantec. – La question de la planification énergétique française dans le contexte européen est revenue de manière systématique dans l'ensemble des interventions. Ce qui se joue aujourd'hui, c'est bien la capacité de l'État à retrouver une stratégie et une planification énergétiques qu'il a perdues au fil du temps, depuis les années 1970. C'est un point qui pourrait relativement faire consensus parmi différentes familles politiques : entre gaullistes et écologistes, on doit pouvoir se retrouver autour d'une telle idée.

Je souligne toutefois, pour avoir suivi la question d'extrêmement près en tant que président du groupe de travail sur la gouvernance du débat national sur la transition énergétique, qu'on a failli avoir une planification sur trois ans, ce qui était évidemment totalement ridicule ! On est passé à dix ans, révisable tous les cinq ans. C'est là le rythme politique. C'est probablement encore insuffisant. Une planification à vingt ans, révisable tous les dix ans, serait plus logique, mais je pense que personne ne reviendra en arrière sur le fait de confier à l'État une capacité de stratégie. L'idée d'un comité d'experts à côté du lieu de la décision figurait bien dans les conclusions du débat national et du groupe de travail dont j'assumais la présidence. Cette proposition est toujours sur la table. Je pense qu'il faut remettre la planification au cœur du débat.

Cela signifie que ce sont l'État et la représentation parlementaire qui reprennent la main, et non un ou deux opérateurs énergétiques, à qui on a délégué la planification française depuis un certain nombre d'années.

S'il existe bien un enjeu en matière d'énergie fossile, il ne faut pas croire qu'il n'en existe pas pour ce qui est de l'énergie électrique. Le système électrique français est vieillissant, fondé sur un parc nucléaire qui approche les quarante ans. On n'est pas certain qu'il soit techniquement capable de durer. En Europe, certaines centrales s'arrêtent de fonctionner à cet âge. Des investissements massifs sont donc à prévoir dans les dix prochaines années. Il ne faut pas considérer que l'enjeu électrique est moins important que l'enjeu relatif à l'énergie fossile.

En matière électrique, on doit faire entrer le système français dans le système européen. On a, pour ce faire, des difficultés énormes, le premier ayant été conçu hors du second. C'est extrêmement compliqué, même si cela peut permettre de réaliser des économies très importantes sur le plan de la sécurité. Il s'agit de plusieurs centaines de millions d'euros. J'espère donc que le Sénat renforcera la capacité de planification énergétique de la France...

Le groupe de travail a énormément insisté sur le rôle des collectivités territoriales. C'est un enjeu essentiel, qui repose sur le couple intercommunalité-région. Il existe un élément de planification régionale,

avec des schémas de développement économique, mais c'est bien à l'échelle de l'intercommunalité que va se faire le gros du travail et que l'on va trouver la capacité d'agir.

L'enjeu majeur immédiat est de faire en sorte que les collectivités s'engagent, surtout dans le contexte financier que nous traversons. Sortir les collectivités de leur endettement est une question centrale. Ségolène Royal avait répondu positivement à ma question lors de son audition : il faut que l'on trouve un mécanisme pour avoir, en lien avec la BEI, une capacité d'investissements. L'argent est disponible, mais on ne l'utilise pas. Si on réussit à trouver ce modèle, certaines collectivités pourront s'investir et générer énormément d'activités économiques, ainsi que des recettes fiscales, même pour elles-mêmes.

La formule magique n'est guère évidente à trouver par rapport au code des collectivités. Si l'un de vous y parvient, nous sommes preneurs !

La question de l'obligation de travaux est effectivement au cœur du rôle politique. Où met-on le curseur entre obligation et simplification ? C'est là toute la question ! Sans obligation, pas de planification. Ce qui fonde un grand pays développé par rapport à un pays émergent, c'est sa capacité d'obligation. C'est là que se fait la différence. Il faut ensuite étudier les obligations qui rapportent et celles qui ne rapportent pas.

L'obligation de rénovation énergétique au moment des travaux est une bonne réponse. Sans elle, on ne peut créer des volumes suffisants pour déboucher sur des filières économiques et sortir de la dépendance.

Revenir sur cette notion serait une erreur tragique, de même qu'il est tragique pour l'avenir de favoriser le diesel. En France, cette question constitue un tabou. Les politiques, comme le Gouvernement, considèrent que l'emploi est plus important que les vingt à trente mille morts prématurées par an qu'annoncent toutes les enquêtes épidémiologiques. Le choix de la puissance publique est assumé : on préfère favoriser la filière économique plutôt que de préserver la santé publique.

Toutefois, le diesel étant aujourd'hui considéré comme dangereux, les Français s'en détournent. On ne préserve donc pas la santé publique, et on n'en tirera aucun avantage économique, faute d'avoir su anticiper les nécessaires évolutions de la filière ! Il s'agit d'un mal typiquement français : on est incapable de s'engager dans les transitions et de retarder les échéances. C'est là tout le conservatisme français. J'espère que le Sénat, au moment de la discussion de la loi, ne se fera pas le défenseur du diesel !

M. Michel Vaspert. - Les représentants de Terra Nova ont estimé être démunis face aux projections sur le découplage entre consommation d'énergie et croissance. C'est toute la difficulté que nous avons avec les populations. On ne sait pas exactement où l'on va : on nous propose un changement de vie, sans savoir si cela va coûter de l'emploi ou si cela va en créer, ni comment la vie de nos concitoyens va évoluer, d'où le problème de

l'acceptabilité de ces mesures. C'est, selon moi, l'une des difficultés principales : si l'on va trop loin, c'est dans la rue que les choses se régleront !

Prenons garde : tout le monde est décidé à faire des efforts, à condition qu'ils soient supportables. Notre pays, dans ce domaine, en a déjà fait beaucoup par rapport à bien d'autres !

Je voudrais revenir un instant sur les schémas régionaux prescriptifs. On met tout et n'importe quoi dans les projets de loi que nous examinons aujourd'hui, et il faut voter le texte tel qu'il est. Or, des consensus pourraient se dégager dans tel ou tel domaine. Nous ne voulons pas de prescriptions en matière d'urbanisme, mais nous sommes éventuellement prêts à l'accepter en matière de maîtrise de l'énergie au plan local, ou d'évolution de la transition énergétique au plan régional !

J'ai également entendu dire qu'il fallait renforcer la concertation : pourquoi pas ? On a dit que celle-ci n'intervenait pas à bon escient. Je suis prêt à partager cette analyse, à condition de ne pas allonger les procédures, car c'est au détriment d'un investissement qu'on ne réalise pas, ou que l'on diffère dans le temps. C'est donc de l'emploi en moins. Tout cela est lié.

Enfin, s'agissant du diesel, je partage l'opinion exprimée tout à l'heure. Il faut tenir compte des évolutions technologiques que réalisent les constructeurs automobiles, et ne pas les minimiser. D'après mes informations, les véhicules diesel qui sortent des chaînes de construction ne dégagent pratiquement plus de particules fines. Cela demande des expertises indépendantes si l'on veut se faire une idée objective à propos de cette question qui touche à la vie quotidienne de nos concitoyens.

Le diesel est partout sur le territoire, et pas seulement dans les grandes agglomérations. Il est également présent dans la France rurale, où il n'existe pas de transports publics, même si le covoiturage s'organise et que l'on fait beaucoup d'efforts de ce côté. Les chaudières à mazout, elles aussi, sont à l'origine de la dispersion de particules. Je voudrais que l'on prenne tout cela en compte.

Selon vous, un véhicule diesel qui sort des usines françaises est-il propre ou non ?

Les moyens vont manquer aux collectivités locales à partir de 2017, et certaines vont se retrouver dans une situation très difficile pour faire face à leurs charges de fonctionnement. Ne conviendrait-il pas, notamment concernant les transports, que le Gouvernement mette en place les moyens nécessaires pour supprimer les vieux véhicules diesel, qui posent énormément de problèmes en matière de particules fines ?

M. Didier Mandelli. – Nous partageons tous, autour de la table, les mêmes objectifs. Nous sommes avant tout des élus, des responsables, des citoyens et, pour nous-mêmes ou nos enfants, nous souhaitons aller dans les directions que nous venons d'évoquer.

Je partage la plupart de vos propos même si certains frôlent parfois la caricature, voire la doctrine ou le dogme. Ce qui doit prévaloir, c'est le pragmatisme et le bon sens, un bon sens presque paysan. C'est une formule que j'utilise souvent à propos des questions environnementales...

Nous vivons une profonde mutation. Nous devons changer de comportement, de mode de vie, et cela a des incidences sur le quotidien, que l'on soit dans une collectivité ou dans une entreprise.

Je suis maire depuis 2001 d'une commune qui a gagné 2 500 habitants en moins de quinze ans, et a donc accueilli 2 500 nouveaux emplois sur son territoire ; nous avons, pour ce faire, recouru à des espaces agricoles pour développer des entreprises dans différents domaines. Il est possible selon moi, de concilier le développement économique, base du développement durable, l'environnement et le social.

Bien qu'appartenant au groupe UMP, on me considère comme un élu écologiste. Dans ma collectivité, nous avons construit des bâtiments HQE, et avons établi un Plan environnement collectivité (PEC) avec l'ADEME. Cela fait longtemps que nous disposons de véhicules propres. Nous avons également mis en place une filière bois. Notre approche est transversale, et l'on parle aussi de mobilité et de transports. C'est notre façon de construire et d'habiter qui conditionne tous ces éléments.

Il faut avoir une approche plus globale de cette loi. Nous avons besoin de vous, et vous avez également besoin de nous. Nous pouvons alimenter votre réflexion à partir d'expériences et d'initiatives locales.

Vous ne détenez pas la vérité. Vous êtes nombreux ici, avec des positions différentes, de la même façon que les élus ont des sensibilités divergentes à propos des sujets évoqués. Inspirez-vous de ce qui fonctionne et de ce qui a été réalisé dans un certain nombre de collectivités ! Je souhaite que nous puissions vous expliquer ce que nous faisons, comment nous avons avancé. Soyez convaincus qu'un grand nombre d'élus, dans toute la France, quelle que soit la dimension des collectivités, ont pris en compte ces questions depuis longtemps. C'est le bon sens qui doit prévaloir.

M. Rémy Pointereau. - J'ai apprécié les différentes présentations qui ont été faites par les intervenants. La vision de Terra Nova est plutôt théorique, celle de la Fabrique écologique plutôt écolo-pragmatique, celle de The Shift Project plutôt économique et réaliste, et la vision de la fondation Nicolas Hulot un peu plus idéaliste. Il n'est pas toujours possible de concrétiser certains points de vue, qui peuvent demeurer des vœux pieux.

La volonté de simplification de la Fabrique écologique m'a plu, car il va falloir simplifier, être pragmatique et quantifier financièrement les projets. Je suis entièrement d'accord pour dire qu'il faut limiter le nombre de schémas. C'est un peu dans l'air du temps, mais je ne sais si la loi NOTRe va assez loin dans ce domaine.

Je partage moins les prescriptions qui ont été proposées. On ne peut établir de préconisations pour tous les schémas en matière d'urbanisme, alors qu'il faut déjà mettre le SCOT en cohérence avec le PLU et autres documents urbanistiques ! Si on y ajoute une prescription régionale, on ne s'en sortira pas ! Il faut donc que ce soit plus des recommandations que des obligations, et tenter d'évoluer sur ce point...

Quant à la mobilité, on est en train de mettre de plus en plus de camions et de voitures sur les routes...

M. Jean-Marc Jancovici. – Le nombre de camions sur les routes a baissé au moment de l'augmentation du prix du carburant !

M. Rémy Pointereau. – C'est un épiphénomène ! La SNCF fait un site de covoiturage et étudie la mise en place d'autobus sur les autoroutes pour aller de ville en ville et abandonne les dessertes ferroviaires existantes. Il faut être cohérent !

On a évoqué le tabou du diesel, mais il en existe également dans le domaine nucléaire. Certains veulent vivre dans une société moderne, mais sans diesel, nucléaire, photovoltaïque, ou éolien. Ce sont d'ailleurs parfois les mêmes !

Quelle est la meilleure énergie ? On n'a même pas parlé du gaz de schiste ! Peut-être a-t-on de l'or sous nos pieds !

J'aimerais également revenir sur le problème de l'acceptabilité. En matière d'éolien, on va arriver à la saturation des schémas régionaux. Le nombre d'éoliennes augmente sur le territoire, et la population va finir par les refuser, lorsqu'elles seront devenues visuellement intolérables. Comment les faire accepter ?

Enfin, il faut « tuer les normes dans l'œuf » avant qu'elles ne se multiplient ! Comment obliger une famille modeste à s'adapter aux normes de transition énergétique lorsque le prix du pétrole est bas ? Il faut veiller à ne pas imposer à nos concitoyens, qui n'en peuvent déjà plus, des coûts trop importants. On doit donc évaluer ces normes au sein de notre commission ! Cela me paraît important.

M. Jean-Claude Leroy. – Ma question porte sur la biométhanisation et s'adresse aux membres de Terra Nova. Je pensais que nous aurions l'occasion de parler de politique énergétique comparée, et notamment de ce qui se fait en Allemagne. L'Allemagne est aujourd'hui pionnière dans ce domaine : quelles leçons tirer de son expérience ? J'ai l'intention d'intervenir sur ce thème au cours du débat...

M. Géraud Guibert. – Tout d'abord, les réflexions de la Fabrique écologique sont axées sur les territoires ; le sénateur Mandelli est le bienvenu s'il souhaite participer à nos travaux. Cela ne résout pas le problème que la Fabrique écologique se pose en permanence à propos de la généralisation

d'un certain nombre d'initiatives. Étant moi-même élu local, je le reconnais volontiers.

Nous en sommes là aujourd'hui. C'est la question à laquelle le projet de loi tente de répondre sans toutefois toujours y parvenir.

Je remercie le sénateur Pointereau d'avoir qualifié la vision de la Fabrique écologique d'« écolo-pragmatique » : cela correspond exactement à ce que nous recherchons.

S'agissant de la meilleure énergie, ayez en tête que nous en sommes aujourd'hui à un stade où l'éolien terrestre est, en coût de revient, inférieur au coût du nouveau nucléaire. C'est un élément important. Le tarif consenti par EDF à la Grande-Bretagne sur vingt ans ou trente ans est de plus de 100 euros par kilowattheure, contre 70 euros à 90 euros pour l'éolien. Je ne dis pas que l'énergie éolienne remplacera l'énergie nucléaire, mais elle peut la compléter.

Quant à la santé, je considère que l'obligation n'est pas toujours la bonne solution. Il n'y a qu'à considérer ce qu'il en est aujourd'hui de la loi sur la sécurité des ascenseurs...

Le système prévu dans le texte me paraît assez sage s'agissant de l'obligation de mise aux normes au moment des travaux.

Cependant, une dizaine de milliers de logements, que j'ai qualifiés de « passoires énergétiques », posent des problèmes majeurs de santé publique. Ces cas sont de purs scandales, et l'obligation d'y porter remède nous paraît assez justifiée, à condition de prévoir des subventions pour aider à réaliser les travaux.

Le sénateur Vaspart a raison s'agissant de la difficulté de la tâche, mais on a déjà bien avancé sur le découplage entre la croissance et l'énergie. Celui-ci est aujourd'hui plus fort qu'il y a vingt ans. Il faut certes se fixer des objectifs ambitieux, mais ce n'est ni irréaliste ni irresponsable. Certains exemples prouvent que nous avons déjà avancé en la matière même s'il n'existe pas de découplage total. Le fait que l'intensité énergétique n'évolue plus en fonction de la seule croissance économique et soit dorénavant moins importante est l'un des événements les plus importants survenus au cours de ces vingt dernières années.

S'agissant de la planification et de l'intercommunalité évoquées par le sénateur Dantec, au-delà de la planification et de la volonté de l'État de reprendre la main ce qui constitue une bonne chose le projet de loi comporte un grave problème d'articulation entre les régions et les intercommunalités.

Un second sujet nous paraît assez mal réglé : si les intercommunalités de métropoles ont les moyens de se saisir de ces sujets, ce n'est pas le cas des intercommunalités rurales, qui disposent de moins de facilités. C'est là un vrai sujet. Nous avons essayé de proposer différentes solutions.

On ne peut pas traiter la transition énergétique sur la seule base des agglomérations. Il faut évidemment tenir compte du milieu rural, et de la solidarité qui existe avec l'habitat urbain, ainsi que du fait qu'un certain nombre d'intercommunalités, en zone rurale, ne disposent pas toujours des moyens humains et financiers. Ce sera d'ailleurs sûrement de moins en moins le cas...

M. Jérôme Bignon. – Elles n'en ont quasiment jamais les moyens !

M. Géraud Guibert. – J'en connais qui agissent...

M. Arnaud Gossement. – Concernant la planification, et afin de lever toute ambiguïté, nous ne proposons pas que le SRADDT devienne prescriptif. C'est la loi NOTRe qui le prévoit. Nous ne nous sommes pas exprimés à ce sujet...

Par ailleurs, réaliser la simplification au stade du projet, comme le fait à tort, selon moi, le projet de loi Macron, et procéder en outre par ordonnance, ne fait que produire des avalanches de normes. Grâce au présent projet de loi, vous pouvez agir sur la planification et tarir à la source les phénomènes d'insécurité. Par pitié, messieurs les sénateurs, n'écrivez plus « tenir compte », ou « prendre en compte » : cela entraîne des discussions sans fin devant les juges, et on ne sait pas ce que cela signifie !

En France, on peut avoir de très belles idées, mais l'analyse juridique manque. On ne se demande jamais ce que les choses deviennent une fois passées par le filtre de la norme juridique. On ne va pas créer une police de l'urbanisme pour vérifier si les travaux ont bien été réalisés. Il n'est pas non plus envisageable que les directions départementales du territoire (DDT), ou les maires, exercent une quelconque vérification. Ils n'en ont pas la capacité en matière d'ingénierie énergétique. Les fonctionnaires en charge de l'urbanisme ne sont pas des énergéticiens. On peut agir sur la fiscalité et sur la planification, mais ce que prévoit la loi est sage concernant l'obligation de travaux. Il serait certes préférable que chacun soit dans l'obligation de les mener, mais c'est irréalisable !

Pour ce qui est de la fiscalité, Monsieur Miquel, vous êtes l'un des meilleurs spécialistes de la question : vous avez mille fois raison de pointer le problème du doigt. Pour mener une transition énergétique, deux « jambes » sont nécessaires. La première est réglementaire ; la seconde est constituée par la fiscalité. Cela fait des années que l'on parle de la taxe sur les ordures ménagères, qui ne remplit plus sa fonction. Il faudrait également évoquer les taxes locales d'équipement (TLE), qui posent un véritable problème. Bien souvent, elles constituent des freins à la rénovation énergétique. On pourrait insérer un peu d'énergie dans la TLE. Ce ne serait pas totalement stupide. La fiscalité relative aux services publics locaux n'est malheureusement pas traitée...

Enfin, il a été fortement question d'énergies nouvelles. Le fait de passer de l'autorisation à l'enregistrement ne change rien à la consultation

des élus locaux. Cela simplifie le régime. La police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) n'a pas pour but de réaliser des consultations, mais doit apprécier les risques par l'intermédiaire des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Est-il logique de perdre beaucoup d'argent et de temps avec des études de dangers calibrées pour des raffineries ? Il vaut mieux consulter les élus en amont, au moment où l'on planifie un territoire.

C'est la leçon à tirer du barrage de Sivens. Le rapport du Commissariat général au développement durable (CGDD) et la lettre de mise en demeure de la Commission européenne soulignent à ce sujet la gestion du bassin Adour-Garonne. C'est à la fin des années 1990, lorsqu'on a planifié l'irrigation et les besoins en eau de ce territoire, qu'il fallait organiser la concertation, non au moment d'aborder le sujet des retenues collinaires. C'était trop tard !

M. Jean-Marc Jancovici. – Brice Maillé, durant deux ans, a conduit un travail de concertation assez poussé avec la totalité des acteurs concernés par la partie technique en matière d'obligations de travaux et de rénovation. Vous trouverez sur notre site Internet le rapport de ce groupe de travail. Il précise la façon dont on entend segmenter les logements individuels et collectifs, ce que l'on fait des immeubles haussmanniens où habitent les décideurs, etc.

On y trouve également une analyse économique ainsi que des recommandations répondant pour partie à ce qui a été dit sur le risque juridique. Celui-ci peut s'évacuer très largement grâce à des obligations de moyens dans la réglementation. Il n'existe donc pas de contrôle de conformité ex post, qui pourrait donner lieu à des actions...

Une question a été posée à propos de l'Allemagne. Ce pays a investi 300 milliards d'euros pour passer de 4 % à 22 % d'électricité d'origine renouvelable, la biomasse représentant de mémoire 6 % ou 7 % de ce total. Les modes intermittents stricts éoliens et photovoltaïques représentent respectivement 7 % et 6 %, soit un total de 13 %. Sur les sept dernières années, le contenu en CO₂ du kilowattheure énergétique utilisé en Allemagne n'a pas bougé.

L'Allemagne a par ailleurs mobilisé un million d'hectares pour cultiver du maïs destiné à alimenter les méthaniseurs, ce qui est de mon point de vue une hérésie ! Ils ont fait la même erreur que les Américains avec le bioéthanol. On serait bien inspiré de ne pas faire de même. Il y a beaucoup mieux à réaliser avec le méthane si on en produit à la ferme, à commencer par l'utiliser comme combustible pour les tracteurs : cela me paraît plus intelligent que de produire de l'électricité !

Une remarque a été formulée à propos du fait que nous étions hors sol. Je n'ai pas de contribuables, mais j'ai des clients : c'est aussi une espèce

capricieuse. De temps en temps, cela force à avoir les pieds sur terre ! En effet, ce n'est pas The Shift Project qui me fait vivre !

J'ai une règle de gestion à vous proposer en matière de transition énergétique : toute mesure imaginée doit être évaluée à l'aune du pétrole ou du gaz que cela permet de ne pas importer, à service rendu identique, par rapport aux économies réalisées en flux de trésorerie, ou capital expenditures (CAPEX). On se rend compte que les énergies renouvelables électriques sont la dernière des choses à faire avec cet indicateur. À l'inverse, le méthane pour les tracteurs arrive en haut de la liste des priorités. L'isolation des bâtiments également.

Cette règle de gestion bénéficie d'un énorme avantage : dès que vous économisez un million d'euros d'importation de pétrole et de gaz, à service rendu équivalent, vous avez créé vingt emplois, même si on ne sait pas où ils sont ! C'est une règle de trois très simple. En remplaçant une énergie domestique par une autre, à salaire identique, on ne crée aucun emploi !

Sans s'aventurer dans le long débat très intéressant sur l'État, l'Europe et les collectivités locales, j'aimerais faire une remarque générique : la liberté va avec une obligation de résultats, et inversement ! Plus les gens réclament qu'on les laisse libres de faire ce qu'ils veulent, plus il devient légitime de leur dire que le résultat que l'on attend est celui-là et non un autre ! On ne va pas résoudre ici l'éternel controverse entre planificateurs, libéraux, Girondins et Jacobins, mais plus on revendique de libertés, plus on est comptable du résultat. C'est pour moi une question de bon sens ! C'est la règle de management de n'importe quelle entreprise : si on oblige les gens, ils sont moins comptables du résultat que dans le cas où on leur fixe une obligation à laquelle ils doivent se tenir !

Enfin, je ne vois aucune raison que le contexte économique s'améliore du point de vue du PIB, du fait de sa dépendance à l'énergie. J'y vois même une excellente raison pour que les choses continuent à aller en sens inverse ! Tant qu'il n'existe pas de plan porteur pour l'avenir, ce sont les extrêmes que l'on verra monter. Les promesses irréalistes les renforcent. C'est ce que l'on constate partout en Europe. Dire la vérité aux gens est aujourd'hui utile. Ce n'est pas un luxe : c'est absolument indispensable !

Dans un contexte de ressources contraintes, on est obligé de choisir. Si on n'associe pas la population aux choix et à leur hiérarchisation, les choses se déroulent moins bien. Toutefois, ce n'est pas parce qu'on associe la population aux choix que l'on doit empiler toutes les revendications pour contenter chacun ! Ce n'est malheureusement plus possible. On découvre que le monde est fini, pour reprendre une citation qui remonte aujourd'hui à quelques décennies.

J'insiste sur le fait que toute mesure doit être aujourd'hui pensée non pas à moyens croissants, mais plutôt à moyens décroissants, et que la seule manière d'y échapper est de flécher l'endettement que l'on ne remboursera

peut-être pas vers des investissements indispensables, afin que le pays augmente sa capacité à fonctionner avec de moins en moins d'énergie fossile.

Ces investissements peuvent être réalisés. Cela ne relève pas nécessairement du budget général. On n'est pas non plus tenu de les faire supporter par les seules collectivités : les ménages et les entreprises peuvent également en assumer une partie, à condition qu'on ne leur demande pas tout à la fois.

Mme Esther Jourdan. – Je ferai une réponse générale qui rejoindra ce qu'a dit M. Jancovici...

Vous nous reprochez de ne pas avoir les pieds sur terre ; vous vous plaignez de n'avoir que très peu de capacités d'investissement et affirmez que vous n'en aurez bientôt plus du tout. Vous êtes persuadés que ce que nous proposons va pousser les gens à descendre dans la rue. Je ne suis pas du tout d'accord ! Je crois que c'est le statu quo qui mènera les gens dans la rue.

À mon tour d'émettre un vœu : il est de votre responsabilité d'avoir une vision sur la question de la transition énergétique, une vision de long terme, qu'il faut étayer. Il faut prendre le temps de comprendre les enjeux de la situation, qui sont très complexes, avant d'innover, même s'il existe des freins à cette innovation. Le temps de discussion contraint fait que nos propositions peuvent apparaître simplistes.

On doit également être pragmatique, viser l'efficacité, et je rejoins les propositions concernant l'économie réalisée en CAPEX.

Il faut enfin être en mesure d'évaluer, de quantifier et de cibler les moyens que l'on peut dégager en faveur de notre pays en termes de transition énergétique, mais surtout en termes d'emplois, d'émissions de gaz à effet de serre, de santé, etc.

M. Pierre Musseau. – Je reviens sur l'enjeu que représentent l'innovation et l'investissement, et sur l'impact de ces mesures sur la DGF. Le premier objectif est de réduire les charges de fonctionnement. Une des solutions est de mutualiser un certain nombre de coûts. La réforme des collectivités territoriales doit permettre de réaliser des économies. On le sait, toute mesure de consolidation budgétaire, comme on l'a vu dans les pays méditerranéens, conduit à une baisse de l'investissement. C'est fort regrettable, et c'est ce qu'on déplore au niveau européen. Nous essayons d'y remédier.

Il y a sans doute des réductions d'investissement à opérer à l'échelon des collectivités locales, qui investissent énormément en proportion PIB. Il faut passer ces investissements en revue et chercher à établir des priorités en fonction des bénéfices socio-économiques que l'on veut atteindre.

En matière de transition énergétique, on peut avoir des moyens spécifiques. Ces moyens pourront être mis en place dans le plan Juncker.

L'étude de The Shift Project et de la fondation Nicolas Hulot donne des possibilités en faisant appel à des partenariats public-privé pour des contrats de performance énergétique.

Il existe aussi des solutions au sein des collectivités, comme l'intracring, ou convention de performance interne, qui fonctionne très bien à Stuttgart depuis longtemps. L'intracring permet de financer des travaux avec un retour sur investissement relativement court, en faisant en sorte de sortir des contraintes budgétaires des collectivités publiques. Il faut étudier ces solutions. D'autres seraient peut-être plus ambitieuses, comme celles que le sénateur Dantec a proposées. On doit continuer à y réfléchir.

Je voulais également revenir sur le sujet des obligations. Il ne faut pas les rejeter dans leur ensemble, mais les analyser. Je vous encourage à mener des évaluations. On doit les considérer comme des leviers en faveur de l'investissement, en veillant qu'elles ne forment évidemment pas des contraintes à trop court terme. Les étaler est une manière de donner de la visibilité à l'investissement.

Il faut sans doute aussi accorder des marges de manœuvre aux collectivités locales, afin de mettre en place des interdictions en matière de diesel. Une des mesures qui permettra de réduire la part la plus polluante du diesel est de permettre aux collectivités de réglementer l'accès aux centres urbains, où la pollution pose le plus de problèmes. Cette solution ne touche pas le milieu rural.

Il faut également tenir compte de la fiscalité. On doit être pragmatique : aujourd'hui, on enregistre une baisse du prix du pétrole. C'est une occasion d'augmenter la fiscalité de manière « indolore ». Il ne faut pas rater cette occasion. C'est sans doute un soutien à notre croissance, mais on ne sait combien de temps cela va durer. Augmenter la fiscalité aujourd'hui est une manière d'amortir les hausses à venir, auxquelles il faut se préparer.

Investir dès maintenant, c'est aussi rechercher des économies plus résilientes face à la hausse à venir, aux niveaux français et européen. Elle sera peut-être plus violente que ce que l'on a connu auparavant, étant donné l'arrêt complet des investissements en matière d'exploration des énergies fossiles. Je vous encourage à y veiller à travers les mesures de ce projet de loi.

M. Corentin Sivy. - D'une manière générale, notre parc de centrales nucléaires a été construit en une dizaine d'années. Ces centrales ne sont pas éternelles. D'ici dix à vingt ans, elles vont toutes arriver en fin de vie. Les énergies renouvelables sont les plus avantageuses économiquement, d'où l'intérêt d'investir dès à présent pour préparer les filières de demain.

Pour ce qui est des moyens de financement et d'investissement, la KfW, la banque qui a servi à mettre en place le plan Marshall et la réunification avec l'Allemagne de l'est, est aujourd'hui au service de la transition énergétique. Elle emprunte à des taux extrêmement bas sur les

marchés ou auprès de la BCE, et prête aux banques allemandes ou françaises à des taux très intéressants, ce qui permet de financer des investissements à un niveau attractif.

La KfW investit 8 milliards d'euros par an dans la rénovation énergétique des logements. En Allemagne, cela génère 30 milliards d'euros de travaux par an et permet de rénover 500 000 logements par an en France, nous en réalisons à peine 130 000 avec une moyenne de 76 000 euros par logement, là où, en France, on arrive à peine à 20 000 euros. C'est une grande réussite de la transition énergétique allemande. Cela permet de compenser une facture énergétique plus importante qu'en France, du fait des investissements dans les énergies renouvelables.

Le transfert de la fiscalité du travail sur l'énergie est également intéressant. Une part de la facture d'électricité des citoyens allemands sert à financer les retraites. Ce sont des charges patronales et sociales en moins qui, en renchérissant le prix de l'énergie, rentabilisent l'isolation et l'efficacité énergétique, tout en autorisant un effort de subvention moins important de la part de la puissance publique.

Enfin, en matière de biométhanisation, il est bon de tirer les leçons d'un plan allemand que l'on peut considérer comme un échec. Actuellement, toute la ressource en biomasse est utilisée pour être brûlée et transformée en électricité, au lieu de servir à la fabrication de biogaz. Ce n'est pas optimal. Le plan français prépare une solution bien plus pertinente en la matière.

M. Denis Voisin. – Le sénateur Mandelli a insisté sur la nécessité d'impliquer les collectivités locales dans le débat. Nous travaillons beaucoup avec elles. Trois de nos publications sur la mobilité, la restauration collective responsable, et la démocratie participative ont été réalisées avec des élus locaux qui ont développé certaines pratiques sur leur territoire. Nous l'utilisons comme une boîte à outils, afin de diffuser ces solutions plus largement. Cela permet d'avoir les pieds sur terre, comme vous l'avez dit.

S'agissant de la fiscalité, le basculement est aujourd'hui essentiel. Votre responsabilité est de le prévoir. Nous travaillons avec l'OFCE pour chiffrer ces scénarios, qui ont commencé à être mis en place. Si l'on arrête le basculement à mi-chemin, on en perd tout le bénéfice. C'est aberrant. Il faut aller jusqu'au bout, et en tirer les avantages en termes d'emplois, de croissance, etc.

Considérons-nous le véhicule diesel comme un « véhicule propre » ? Nous n'aimons pas le terme de « véhicule propre », mais nous ne cherchons pas non plus à accabler le diesel, dans la mesure où il respecte la norme Euro 6, et où les études sur les émissions de particules sont indépendantes. On se base aujourd'hui sur des études de constructeurs, dont la fiabilité a été mise en doute par de plus en plus de voix en Europe. Lorsque l'expertise sera indépendante, on pourra raisonner et conduire des politiques publiques égalitaires, ce qui signifie une fiscalité équivalente pour les deux modes de

motorisation. Nous ne demandons pas à le pénaliser, mais il ne s'agit pas non plus de le privilégier. La priorité est de sortir les vieux diesels du parc automobile. C'est tout l'intérêt de la prime à la conversion et des systèmes de discrimination des véhicules polluants. Les collectivités peuvent ainsi agir sur leur territoire.

M. Louis Nègre, président. - Il me revient la responsabilité de conclure.

Nous sommes très heureux de vous avoir accueillis ce matin. Nous regrettons que l'Assemblée nationale n'ait pas eu le temps ou les moyens de le faire. Les sénateurs sont quasiment tous restés pour vous écouter, ce qui démontre la qualité de notre dialogue.

Nous avons apprécié cet échange, qui a été à certains moments assez dynamique ! C'est cela, le dialogue et la liberté, pour reprendre les termes qui ont été employés tout à l'heure. Nous sommes dans un Sénat libre, qui discute avec tous ceux qui veulent être constructifs.

Vous avez évoqué l'intérêt général, et je vous en remercie. Le pragmatisme dont certains ont parlé nous touche car nous sommes sur le terrain tous les jours.

Enfin, je ne suis pas sûr que l'on ait répondu à notre collègue Vaspert qui s'interrogeait sur la propreté du diesel. Pourtant, c'est un sujet qui fait aujourd'hui polémique. On a tous entendu la maire de Paris à ce sujet...

J'espère, dans le cadre de ce projet de loi, réunir tous les partenaires intéressés, spécialistes, associations, experts, OMS, etc... pour savoir où nous en sommes.

J'ai cru comprendre que c'était un problème complexe. Certains affirment que le diesel peut rendre l'air plus propre ! D'un autre côté, on affirme qu'il est cancérigène ! Où est la vérité ? Je n'en sais rien, et c'est pourquoi je compte organiser une réunion pour que l'on puisse s'exprimer à ce sujet, dans cette maison qui est un lieu de liberté et de dialogue.

IV. TABLE RONDE SUR LES EFFETS DES MOTORISATIONS DIESEL SUR LA SANTÉ ET L'ENVIRONNEMENT

Réunie le mercredi 14 janvier 2015, la commission a organisé une table ronde sur les effets des motorisations diesel sur la santé et l'environnement.

M. Hervé Maurey, président. - Nous souhaitons à chacun la bienvenue devant la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, qui

commencera l'examen du projet de loi sur la transition énergétique dès la semaine prochaine. Le rapporteur du projet de loi, Louis Nègre, a souhaité que nous organisions une table ronde sur les effets de la motorisation diesel sur la santé et l'environnement. Ce sujet revenant très souvent dans l'actualité, il nous a paru important d'échanger sur ce thème.

Nous accueillons :

- Maria Neira, directrice du département « Santé publique, environnement et déterminants sociaux de la santé » de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) ;

- Jean-Marc André, expert « Transports » auprès du Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA) ;

- Gilles Leborgne, directeur de la recherche et du développement, et Pierre Macaudière, expert « Moteurs » du groupe PSA Peugeot Citroën ;

- Christian Deleplace, membre du comité de direction de Renault en charge de la filière d'expertise, et Martine Meyer, experte « Santé et Environnement » du groupe ;

- Lorelei Limousin, chargée de mission « Climat et transports » auprès de Réseau Action Climat - France ;

- Raymond Lang, membre du directoire du réseau « Transport et mobilités durables » de France Nature Environnement.

M. Louis Nègre, rapporteur. - Je remercie tous les experts présents ce matin.

L'article 9 du projet de loi sur la transition énergétique définit les véhicules propres comme « *les véhicules électriques ainsi que les véhicules de toutes motorisations et de toutes sources d'énergie produisant de faibles niveaux d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, fixés par référence à des seuils déterminés par décret* ».

La réunion de ce matin est destinée à éclairer les sénateurs, mais également la presse ici présente, sur un sujet grand public, celui du diesel. Quelle place le diesel occupe-t-il aujourd'hui par rapport à la santé et à l'environnement ?

Anne Hidalgo, maire de Paris désire « éradiquer » le diesel, plongeant ainsi nombre de nos concitoyens dans la perplexité ; toutefois, un constructeur national affirme que l'air est moins pollué à la sortie du pot d'échappement des véhicules diesel que lorsqu'il y entre. On a du mal à trouver un juste milieu et à déterminer où se situe la vérité - s'il en existe une !

Cette réunion est destinée à apporter un éclairage aussi objectif que possible sur ce sujet et à permettre le dialogue.

Mme Maria Neira, directrice du département « Santé publique, environnement et déterminants sociaux de la santé » de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). - Merci pour votre invitation. Les Suisses ont été très touchés par le terrible attentat qui a frappé la France, ainsi que par la réaction qui a suivi. Comme dans bien d'autres endroits, un grand nombre de pancartes où s'affichait l'inscription : « Je suis Charlie » ont fleuri à l'OMS. Je vous souhaite beaucoup de courage...

Avant de répondre à la question concernant les effets sur la santé de l'utilisation des véhicules diesel, il faut déterminer leur effet sur la pollution de l'air. L'OMS a récemment publié un rapport selon lequel on dénombre globalement 7 millions de morts par an du fait de la pollution de l'air en général, dont 3,7 millions dus à la pollution de l'air extérieur, dans les villes où l'on enregistre une forte concentration urbaine.

En Europe, selon nos statistiques, on compte plus de 432 000 morts par an du fait du trafic. L'impact de cette pollution sur la santé résulte des particules fines de moins de 10 microgrammes par mètre cube, qui s'insistent très profondément dans nos poumons. Dans certains cas, elles sont même capables de passer dans le reste de notre corps, via la circulation sanguine. Il ne s'agit pas seulement d'un effet local, mais également d'un effet systémique, qui entraîne des répercussions cardiovasculaires. Auparavant, on se concentrait sur les problèmes respiratoires...

Si les particules fines ont un impact important sur notre santé, c'est également le cas du dioxyde d'azote (NO_x), tout particulièrement en ce qui concerne les voies respiratoires. Ces substances sont capables de pénétrer très profondément dans les poumons, de provoquer irritation et inflammation, et ont un effet carcinogène. On peut donc redouter des cancers des voies respiratoires, des maladies cardiorespiratoires, des problèmes d'obstruction pulmonaire et des infections comme les pneumonies, particulièrement importantes dans les pays en voie de développement.

Que sait-on du diesel ? En 2012, l'Agence internationale pour la recherche sur le cancer (IARC), créée par l'OMS, a évalué les émissions liées à la combustion du diesel comme potentiellement carcinogènes. Elles figurent désormais dans le groupe 1. En 2013, toutes nos connaissances scientifiques en matière de pollution de l'air ont été mises à jour. Nous sommes arrivés à la conclusion que le diesel est à l'origine de l'inflammation des voies respiratoires et à la réduction de la fonction cardiovasculaire. La combustion du gazole est responsable, chez les patients ayant déjà un problème cardiaque, d'une cardiopathie ischémique et peut restreindre les fonctions immunitaires.

On sait en outre que le moteur diesel contribue fortement à l'accumulation des particules fines et du dioxyde d'azote. Même les personnes qui n'utilisent pas la voiture, mais qui sont exposées à cette contamination, comme celle qui vivent près d'une artère très fréquentée,

développeront des problèmes respiratoires ou cardiovasculaires très importants !

Cette contamination entraîne, en Europe, 4 000 morts prématurées par an et la perte de 100 millions de journées de travail. L'hospitalisation des patients exposés à la pollution de l'air et aux maladies chroniques coûte annuellement 4 milliards d'euros. Ces chiffres sont particulièrement élevés...

Par ailleurs, on estime que l'on pourrait gagner cinq mois de vie si l'on réduisait la pollution atmosphérique à Paris de 16 à 10 points, et sept mois à Marseille.

La question des transports et de la pollution de l'air ne peut être abordée de façon ponctuelle. Il faut planifier les transports publics en zone urbaine, déterminer d'où viennent les émissions de pollution, et réduire l'utilisation des véhicules privés. Le seul fait qui nous intéresse, du point de vue de la santé, est de réduire la pollution atmosphérique, d'où qu'elle vienne. Or, on sait que le diesel y contribue largement !

M. Jean-Marc André, expert « Transports » auprès du Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA). - La principale activité du CITEPA consiste à travailler sur les émissions liées au transport et au gazole.

En termes de consommation, le gazole, le fuel domestique, et le gazole non routier, qui constituent le même produit, représentent aujourd'hui, en France, 71 % de la consommation totale de carburant, contre 47 % en 1990, le reste étant dominé par la combustion non industrielle et industrielle - engins mobiles non routiers, transport ferroviaire, transport fluvial, BTP.

Je me concentrerai principalement sur les trois types d'émissions que sont le CO₂, les oxydes d'azote et les particules...

En 2013, les émissions de CO₂ ont baissé de 10 % par rapport à 1990. Cependant, les émissions dues au transport ont augmenté de 8 %, le transport routier représentant 35 % du total national. Si ce dernier a connu un pic d'émissions de CO₂ au début des années 2000, il enregistre à présent une tendance à la baisse. En volume, le transport routier est toutefois en nette hausse, le parc diesel ayant largement cru ces dernières années.

Les enjeux en matière de CO₂ sont largement liés à la loi « Grenelle I », qui impose de réduire les émissions liées au transport de 20 % par rapport à celles de 2005. En 2012, elles ont diminué de 5,8 %. Les émissions du parc doivent avoir atteint 120 grammes par kilomètre en 2020. Nous sommes aujourd'hui à 157 grammes par kilomètre. Le but doit pouvoir être atteint.

Quant aux émissions des véhicules neufs, celles-ci doivent avoir atteint 95 grammes par kilomètre en 2020. Elles sont de 114 grammes par kilomètre aujourd'hui.

Les émissions d'oxyde d'azote ont baissé de 48 % sur le territoire national depuis 1990. Les émissions dues au transport ont quant à elles chuté de 54 %, et celles du transport routier de 55 %. Les émissions de NOx liées au transport routier diesel n'ont cependant baissé que de 2 %.

La France dépasse le plafond d'émissions d'oxyde d'azote par rapport aux objectifs de la directive *national emission ceilings* (NEC) et du protocole de Göteborg. Elle se situe en effet à 990 kilogrammes par tonne, alors qu'elle aurait dû atteindre 860 kilogrammes par tonne en 2010. Une procédure contentieuse doit d'ailleurs prochainement être engagée au sujet du dépassement des émissions de NOx en ville.

Enfin, le transport routier est à l'origine de deux sources de particules, celles qui émanent du pot d'échappement, et celles qui résultent de l'abrasion due au freinage, l'usure des plaquettes, des pneus et de la route finissant par provoquer des émissions de particules.

Si les émissions dues au transport routier, comme les émissions totales de particules, ont baissé de moitié depuis 1990, et si celles liées à la combustion ont baissé de 40 % à 80 % suivant les types de véhicules considérés, les émissions liées à l'abrasion ont augmenté de 50 %, proportionnellement au trafic.

M. Hervé Maurey, président. - Nous avons entendu des propos qui laissent à penser que le diesel joue un rôle important dans les émissions de CO₂, et qu'il comporte un impact certain sur la santé et l'environnement.

Que pensent les constructeurs de ces affirmations ? On s'étonne toujours de voir ces derniers davantage préoccupés par le développement du diesel que par celui des « moteurs d'avenir », qu'il s'agisse d'hydrogène, d'électricité, ou d'une autre source d'énergie.

M. Gilles Leborgne, directeur de la recherche et du développement du groupe PSA Peugeot Citroën. - Vaste question, surtout si on doit la traiter en quelques minutes !

En tant que constructeurs automobiles, nous ne sommes pas qualifiés pour parler des effets des polluants sur la santé. Toutefois, nous pouvons faire le point sur les progrès que nous avons déjà réalisés, et sur ceux qui restent à accomplir pour limiter les émissions polluantes, notamment les particules fines.

PSA, de ce point de vue souhaite se positionner comme un acteur du dialogue concernant les enjeux de santé publique et l'environnement. Je désirerais vous soumettre quelques idées simples...

Tout d'abord, comme chacun ici, PSA est un pourfendeur des particules fines. C'est PSA qui a inventé le filtre à particules et nous combattons ces dernières depuis les années 1990. Nous avons développé le filtre à particules à partir de l'an 2000, plus de dix ans avant la

réglementation Euro 5. PSA est le premier constructeur à en avoir équipé ses modèles en série, dès 2007.

PSA rejoint l'avis de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) au sujet des particules. Je cite un rapport de l'ADEME de novembre 2012 : « *Les filtres " fermés " sont généralisés sur les véhicules neufs depuis janvier 2011. Ils permettent d'éliminer au moins 95 % en masse, et 99,7 % en nombre, des particules de plus de 23 nanomètres (...) ce qui les ramène à un niveau équivalent à celui des moteurs à essence* ».

C'est un point extrêmement important. Pour l'illustrer, j'ai amené deux échantillons, que je vais faire circuler dans la salle. Le premier est un filtre blanc, en cordiérite, destiné aux moteurs à essence. À l'examen en pleine lumière, si on oriente convenablement les canaux, on se rend compte qu'il laisse passer les gaz qui sortent du moteur à essence, qui sont traités par les dispositifs catalytiques.

Un filtre à particules diesel est facile à reconnaître. Il est noir. Il s'agit d'un carbure de silicium qui doit résister à de très hautes températures. Je vous mets au défi de voir la lumière à travers : il est en effet opaque. Le mécanisme du filtre à particules de base est un dispositif de filtrage mécanique : les particules qui y entrent sont arrêtées ; au bout de 100 à 300 kilomètres, la température du moteur augmente, provoquant la combustion du carbone piégé à l'intérieur du filtre, qui se transforme en eau et en gaz carbonique. C'est exactement le même procédé que celui du four à pyrolyse.

Je précise que le filtre à particules est efficace à froid, à chaud, et dans toutes les conditions d'utilisation ! Il est en outre transparent pour l'utilisateur.

Ces filtres à particules, grâce au travail de précurseur de PSA, sont obligatoires depuis janvier 2011, dans le cadre de la norme Euro 5. PSA en aura bientôt équipé dix millions de véhicules.

Tout comme vous, nous nous battons pour réduire les émissions de particules des véhicules diesel ; le filtre à particules constitue la réponse à ce problème.

Par ailleurs, nous sommes soumis, depuis septembre 2014, à une nouvelle norme, appelée Euro 6. Les exigences de dépollution de celle-ci sont similaires pour les moteurs diesel ou essence. C'est ce que l'on nomme le « *fuel neutral* », pour employer un terme anglo-saxon. C'est là un point fondamental : grâce aux réglementations européennes, qui sont parmi les plus sévères au monde, le diesel a atteint, à l'homologation, des niveaux d'émissions équivalents aux normes des véhicules à essence.

Cette homogénéisation, qui ne dépendra pas du carburant, va s'accélérer encore avec les futures réglementations, qui apparaîtront en septembre 2017. Les deux versions seront alors non seulement équivalentes,

mais on mesurera aussi les « *real drive emissions* » dans les conditions réelles d'utilisation.

Aujourd'hui, tenter un procès au diesel n'a pas de sens ! Pour répondre à la norme Euro 6, nous disposons d'un produit appelé « *Blue HDI* », qui réduit les NOx. Nos véhicules recrachent l'urée embarquée à leur bord ; elle se transforme en ammoniac, permettant ainsi de réduire les NOx. Cette technologie, qu'on est en train d'étendre à l'ensemble de nos diesel, va permettre de réduire les émissions de NOx jusqu'à 90 %.

La généralisation du filtre à particules a permis de traiter les particules émises par les véhicules diesel - je vous renvoie à ce sujet au rapport de l'ADEME. L'introduction de la technologie « *Blue HDI* », dont tous nos moteurs diesel sont maintenant équipés, permet de traiter jusqu'à 90 % des NOx.

Tout ce que l'on vient de dire précédemment sur le constat des émissions concerne le parc ancien, aucun véhicule antérieur à 2011 n'étant équipé de filtres à particules. À titre d'exemple, en 2012, 8 % du parc diesel était responsable de 23 % des émissions de particules.

Le président de PSA, Carlos Tavares, lors d'une audition devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, a réclamé une commission d'experts indépendants qui vienne, dans nos laboratoires, vérifier la conformité de notre production. Il existe des organismes pour cela, mais nous ne sommes pas entendus ! On pourrait de la sorte mesurer tout ce que nous venons d'avancer. Nous réitérons donc cette suggestion.

Sans vouloir polémiquer, chacun sait que les émissions de particules liées aux transports sont largement minoritaires et sont plutôt produites par les autres industries, les cheminées, métros, RER... On a déjà évoqué les frottements que provoque le freinage par exemple. Je souhaite que vous ayez d'autres tables rondes à ce sujet.

En matière de gaz à effet de serre, secteur où l'Europe est bien plus en avance que n'importe quel autre pays, notre flotte doit en moyenne atteindre un objectif de 95 grammes de CO₂ par kilomètre d'ici 2020. Or, le moteur diesel consomme 25 % de carburant en moins et émet 25 % de CO₂ en moins qu'un moteur à essence.

À ce sujet, contrairement à ce qui a été dit, PSA produit davantage de moteurs à essence dans le monde que de moteurs diesel. Nous ne sommes donc pas « accrochés » au moteur diesel ! Nous développons également d'autres produits, que je n'ai pas le temps de présenter.

Inciter les consommateurs à se détourner du diesel moderne reviendrait donc à se priver d'une technologie déterminante pour l'amélioration de la qualité de l'air et pour la réduction du CO₂ !

Quant à la notion de véhicule propre, il est important que le débat actuel se déroule sur la base de données factuelles, et non autour d'une

spécificité française. PSA ou Renault constituent des groupes internationaux. Les technologies que nous développons doivent pouvoir être utilisées ailleurs.

C'est pourquoi la définition du véhicule propre qui figure dans le projet de loi nous convient. Le véhicule propre est « *technological neutral* », et n'impose ni technique, ni carburant, mais des résultats. Cela nous convient parfaitement, car privilégier une technologie plutôt qu'une autre, alors que celles-ci évoluent très rapidement, est extrêmement dangereux.

Enfin, il est paradoxal qu'au moment où le diesel est le plus propre, il soit à ce point attaqué dans notre pays, alors que c'est un point fort français ! Pour preuve, d'autres pays lui trouvent certaines vertus. La semaine dernière, un article de l'AFP indiquait que les États-Unis sont séduits par le diesel. Nous le savons, car nous entretenons des relations avec General Motors. Au Japon, Mazda, constructeur de premier plan, développe aussi des moteurs diesel. Nos partenaires chinois, avec qui nous avons des relations fortes, nous demandent d'étudier l'introduction du diesel en Chine. Je ne reviens pas sur l'augmentation du nombre de véhicules diesel en Allemagne, ni sur sa quasi-stabilité au Royaume-Uni...

M. Hervé Maurey, président. - Ce que vous avez dit est très important. Nous allons y revenir. Selon vous, grâce au filtre à particules, un moteur diesel n'est aujourd'hui pas plus polluant qu'un moteur à essence. C'est une donnée qu'il convient d'examiner.

M. Gilles Leborgne. - C'est l'ADEME qui le dit !

M. Hervé Maurey, président. - Vous évoquiez l'intérêt de nommer une commission d'experts indépendants : on ne peut y être que favorable ! Notre propos n'est pas de faire le procès du diesel, ni encore moins celui d'une grande industrie française. Nous sommes ici devant un projet de loi consacré à la transition énergétique. Le sujet est de lever certains *a priori* ou certains sentiments qui ne seraient pas conformes à la réalité sur ce point. Nous sommes conscients que ce segment de marché nous offre un avantage concurrentiel. Tant mieux si l'on peut tordre le cou à certaines idées reçues, mais encore faut-il s'assurer que ce sont bien des idées reçues !

M. Christian Deleplace, membre du comité de direction de Renault en charge de la filière d'expertise. - Nous sommes heureux de pouvoir prendre la parole devant une commission dont l'expertise porte sur le développement durable et sur l'environnement, au Sénat, dont le rôle est de prendre de la hauteur en matière d'actualité.

Pour le groupe Renault, l'environnement constitue une préoccupation majeure. Répondre aux grands défis planétaires que représentent le CO₂ ou la qualité de l'air est une condition de survie pour l'industrie automobile. Nous sommes en effet convaincus que l'automobile du futur n'existera que si elle sait s'adapter aux besoins de l'homme et de la planète, et non l'inverse. C'est pourquoi l'investissement de Renault en

matière d'environnement est très significatif. Il représente 70 % de nos dépenses de recherche et développement, dont 80 % des travaux sont localisés en France. C'est ainsi qu'au moins 1,5 milliard d'euros va être consacré aux normes d'émissions européennes des réglementations Euro 5 et Euro 6.

Les efforts consentis dans ce domaine par notre groupe concernent aussi bien nos véhicules que nos sites, qui permettent de concevoir, de fabriquer et de vendre nos produits. Nous travaillons sur deux axes. Le premier concerne l'exploration de solutions en rupture, comme le véhicule électrique, caractérisé par zéro CO₂ en utilisation, zéro émission et zéro bruit. Cette technologie nous paraît porteuse d'avenir, car elle apparaît en ligne avec notre objectif, dont le but est de parvenir à des motorisations décarbonées. À ce sujet, nous saluons le soutien et l'engagement de l'État et des pouvoirs publics en faveur du déploiement de cette filière.

En parallèle, nous travaillons bien entendu à l'amélioration des véhicules conventionnels à motorisation thermique, qui équipent la majorité des véhicules vendus aujourd'hui. Notre objectif est simple : il consiste à répondre à la réglementation en vigueur, tout en préparant en amont les solutions technologiques du futur.

C'est ce qui a guidé le développement de notre nouvelle gamme de moteurs diesel et essence, dont l'attractivité va naturellement accentuer le rééquilibrage en cours du marché entre essence et diesel.

Notre stratégie consiste à positionner durablement le groupe Renault parmi les leaders en Europe en émissions de CO₂. Le diesel est aujourd'hui un levier déterminant pour atteindre cette performance et répondre aux futures normes, notamment celle des 95 grammes de CO₂ par kilomètre, à l'horizon 2021.

J'insiste sur la performance des moteurs diesel français, en particulier de marque Renault. Nous vendons aujourd'hui des moteurs diesel à Nissan, à Daimler, et à General Motors. Nous en vendrons bientôt à d'autres. C'est un aspect des choses qu'il ne faut pas méconnaître, car cela contribue à l'activité de nos usines françaises.

En tant que constructeur automobile, tout comme nos collègues, nous ne sommes pas légitimes à nous exprimer sur l'impact de nos produits sur la qualité de l'air et sur leurs effets sur la santé, qui nous paraissent rester de la responsabilité des milieux scientifiques et médicaux.

En revanche, nous voulons nous appuyer sur les conclusions d'organismes extérieurs et indépendants pour développer tous les dispositifs et toutes les technologies qui nous permettent d'améliorer efficacement la qualité de l'air.

Cela a déjà été dit, un diesel moderne n'a plus rien à voir avec le diesel du passé. Sous l'égide de la Commission européenne et des autorités

nationales, les constructeurs ont accompli des progrès considérables. Grâce à la mise en œuvre du filtre à particules, la question du traitement des particules fines est désormais sous contrôle. En vingt ans, les particules qui s'échappent d'un véhicule ont été réduites de plus de 97 %. L'avis de l'ADEME constitue pour nous, sur ce point, une référence.

Avec l'arrivée des normes Euro 6, la question des oxydes d'azote sera également traitée, ainsi que celle, plus spécifique, du NOx et de l'intégration des usages réels dans le processus d'homologation réglementaire. Grâce à Euro 6, les normes européennes futures seront indépendantes du carburant.

Au-delà, le diesel présente en outre des avantages environnementaux en termes de consommation et d'émissions de CO₂. Celles d'un véhicule diesel sont aujourd'hui inférieures de 15 à 20 % par rapport à un véhicule essence équivalent. Cet écart devrait se resserrer, mais demeurera de cet ordre.

La technologie diesel restera donc déterminante pour atteindre l'objectif de la réglementation européenne en matière d'émissions de CO₂, soit 95 grammes par kilomètre en 2021.

En Europe, les constructeurs français sont les mieux placés en ce qui concerne la moyenne des émissions de CO₂. Renault, qui était leader en 2012, a conservé sa place en 2013. Nous considérons que c'est un objectif clé par rapport au groupe...

M. Gilles Leborgne. - Et PSA sera leader en 2014 ! (*Rires*).

M. Christian Deleplace. - Le parc roulant, du fait des réglementations mises en œuvre et des progrès considérables qui ont été rappelés, s'améliore naturellement. En revanche, avec un âge moyen de neuf ans à neuf ans et demi - les véhicules les plus anciens pouvant atteindre quatorze à quinze ans - seule une faible proportion de véhicules contribue significativement à la réduction de la pollution globale, notamment en matière de particules. Toute initiative permettant d'accélérer le renouvellement du parc, notamment des véhicules les plus anciens, ira donc forcément dans le bon sens.

Enfin, nous soutenons les principes de la définition de la notion de véhicule propre, qui fait actuellement l'objet de travaux dans le cadre de la loi de transition énergétique, notamment en insistant sur la nécessaire indépendance vis-à-vis des technologies et des carburants utilisés, et l'observation factuelle des émissions de polluants.

Cette définition, qui servira ensuite de base à différents types de mesures - aides à l'achat, cadrage des achats publics, avantages parking - doit être affinée par catégorie, ainsi que le prévoit la grille publiée dans l'arrêté du 3 mai 2012. Elle doit permettre, à terme, à partir de données

objectives, une analyse indépendante, quels que soient les carburants utilisés, sans exclure *a priori* aucune technologie.

M. Hervé Maurey, président. - Madame Limousin, les nouveaux moteurs diesel sont-ils ou non, selon Réseau Action Climat-France, plus polluants que les moteurs à essence ?

Mme Lorelei Limousin, chargée de mission « Climat et transports » auprès de Réseau Action Climat-France (RAC-F). - Merci d'avoir invité Réseau Action Climat-France à cette table ronde. Les transports et, *a fortiori*, les transports routiers étant l'un des principaux secteurs émetteurs de gaz à effet de serre, c'est évidemment avec un grand intérêt que nous participons à ces travaux.

Quels sont, dans un premier temps, les effets du diesel sur la santé et l'environnement ?

On l'a déjà souligné, le diesel est un fléau dont les impacts immédiats et à plus long terme sur la santé ne sont plus à démontrer. L'effet sur les changements climatiques est lui aussi direct, puisque le secteur des transports, qui carbure à 80 % au diesel, est le premier émetteur de gaz à effet de serre en France.

Certes, un véhicule diesel reste plus intéressant qu'un véhicule essence en matière d'émissions de CO₂ par kilomètre, mais force est de constater que l'écart entre les véhicules essence et diesel a tendance à se résorber. On ne saurait parler d'un atout du moteur diesel dans la lutte contre le changement climatique, le gazole étant une énergie fossile.

Heureusement, l'adoption de normes européennes en matière d'émissions de CO₂ au kilomètre et de polluants atmosphériques - dioxydes d'azote et particules fines - a permis aux constructeurs automobiles de réaliser des progrès significatifs pour diminuer leurs émissions.

Malheureusement, il faut souligner l'écart grandissant entre les émissions de CO₂ mesurées en laboratoire, au moment de l'homologation des véhicules, et les émissions réelles constatées sur les routes. Cet écart, selon un des derniers rapports de la Fédération européenne transports et environnement, dont nous faisons partie, a atteint en 2012 38 %. Cela résulte surtout des tolérances accordées aux constructeurs pour optimiser leurs véhicules au moment des tests, mais aussi de l'obsolescence du cycle de mesures, qui datent de plus de trente ans, et qui sont censées être révisées depuis un moment. Ces travaux sont en cours à l'échelon européen, en collaboration avec l'Institut national de l'énergie solaire (INES) de Genève.

Ces chiffres diffèrent d'une marque automobile à l'autre, et font émerger un sérieux besoin de contrôle des pouvoirs publics en matière de mise en conformité des véhicules. Ainsi, la même Renault Mégane émet 88 grammes de CO₂ par kilomètre aux Pays-Bas, contre 90 grammes au kilomètre dans les autres pays européens ! Cela s'explique par le fait qu'aux

Pays-Bas, en dessous de 90 grammes par kilomètre, la taxation des véhicules est moins importante... La Commission européenne a d'ailleurs démontré qu'un tiers des chiffres portant sur la réduction des émissions de CO₂ depuis l'an 2000 sont en fait erronés.

Le problème est le même s'agissant des émissions de polluants, ce qui nous amène à dénoncer le terme de « diesel propre ».

Des études récentes effectuées sur des véhicules allant de la norme Euro 3 à la norme Euro 5 montrent que les émissions de NOx et de particules fines sont en réalité cinq à dix fois supérieures aux limites.

La norme Euro 6 n'est pas plus respectée dans les faits. Les tests effectués récemment par l'*International council on clean transportation (ICCT)* ont démontré que les émissions de dioxyde d'azote n'ont pas évolué depuis la norme Euro 3 adoptée en 2000. L'*ICCT* a également effectué des tests sur différents véhicules répondant à la norme Euro 6, entrée en vigueur en 2014, prouvent que les émissions de NOx sont deux à vingt-deux fois plus élevées que les limites autorisées, le facteur moyen étant de huit.

Ces résultats confirment les récentes études de la Commission européenne et de l'institut néerlandais *Nederlandse organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO)*, qui ont mis en évidence que les émissions réelles de NOx sont six à neuf fois supérieures aux mesures des tests.

La ministre de l'écologie, Ségolène Royal, a été interpellée à ce sujet, en décembre dernier par une chaîne publique télévisée ; elle a estimé devant les caméras qu'il fallait mettre fin à ces pratiques. Nous pensons qu'il en va de l'efficacité des mesures adoptées en France et en Europe afin de réduire les émissions des transports, mais aussi de la fiabilité des politiques mises en place par les pouvoirs publics sur la base de ces données.

La première décision à prendre consiste donc à accélérer la cohérence entre les émissions mesurées lors des tests et sur les routes. À ce titre, nous regrettons que les lobbies de constructeurs automobiles cherchent à retarder la mise en place du nouveau test européen « *real world driving emissions* » (RDE), dont il a été fait état tout à l'heure. Cette mesure permettrait d'évaluer directement les émissions sur la route, afin de vérifier qu'elles correspondent bien aux tests. Elle devait être mise en place en 2012, puis a été reportée à 2014. Rien n'est fait cependant ! Ce sont des procédures qu'il convient d'accélérer, dans l'intérêt des automobilistes et de l'environnement, pour permettre de véritables économies d'énergie et réduire les émissions de polluants.

La première préconisation consiste à réformer la fiscalité. La fiscalité française est connue pour être l'une des moins écologiques d'Europe. Le diesel est largement subventionné, et le gazole routier bénéficie d'une niche fiscale. Même si le taux de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) du gazole a été récemment augmenté, le montant de la

niche fiscale bénéficiant à ce secteur reste considérable. Ceci est particulièrement d'actualité, puisqu'on assiste à une baisse du prix du pétrole qui envoie un signal prix contradictoire par rapport à la transition énergétique. Or, le signal prix que permet la contribution climat énergie nous paraît absolument nécessaire aujourd'hui.

Concernant la loi de transition énergétique, nous sommes favorables aux dispositions prévues, destinées à permettre aux élus locaux de mettre en place des zones à circulation restreinte. Le Réseau Action Climat-France travaillera avec les élus volontaires désireux d'encourager ce genre de zones, afin de favoriser les alternatives. Le renouvellement du parc automobile prendra vingt ans. Il faut donc développer les solutions alternatives en attendant...

Une prime à la conversion automobile peut permettre d'accélérer ce renouvellement. Le principe pourrait être étendu aux transports alternatifs. Pourquoi ne pas encourager le report modal, comme l'a récemment annoncé le maire de Paris ? On pourrait ainsi octroyer une aide financière à tout ménage qui abandonnerait son véhicule pour un abonnement aux transports en commun...

Un mot enfin sur la meilleure façon de réduire les émissions de CO₂ et la pollution atmosphérique dans les transports : l'outil le plus efficace reste la norme européenne. Elles ont aussi pour effet d'encourager l'innovation technologique. À cet égard, nous préconisons l'adoption d'une norme CO₂ pour 2025. L'objectif de 95 grammes pour 2021 a été évoqué ; le Parlement européen s'est exprimé en faveur d'un objectif de 68 grammes à 78 grammes en 2025. Quoi qu'il en soit, il est très important d'envoyer un signal et de permettre une visibilité à long terme pour inciter les constructeurs automobiles à continuer dans la direction qu'ils ont prise, afin de réduire la consommation énergétique de leurs véhicules, qu'ils roulent à l'essence ou au gazole.

M. Hervé Maurey, président. - Je voudrais que vous puissiez nous donner votre point de vue sur la question de l'impact du nouveau diesel sur l'environnement et la santé. Personne ne conteste les effets négatifs des anciens moteurs diesel dans ce domaine.

M. Raymond Lang, membre du directoire du réseau « Transport et mobilités durables » de France Nature Environnement. - Merci de nous avoir conviés à nous exprimer sur ce sujet très important.

La question qui se pose, après la série d'interventions que nous venons d'entendre, est bien celle des nouveaux diesel. Je ne suis malheureusement pas qualifié pour vous dire s'ils sont mieux que les anciens.

Je constate que le diesel, en général, est un produit qui a eu des effets très négatifs. C'est pourquoi France Nature Environnement, avec d'autres associations, avait lancé la campagne intitulée : « Le diesel tue », en

2013. Celle-ci faisait suite aux positions de l'OMS, qui avait déclaré les produits issus de la combustion du diesel comme cancérigènes certains.

C'est un élément essentiel. Aujourd'hui, je ne peux m'en tenir qu'au discours des constructeurs. Or, l'histoire montre que les constructeurs ont à plusieurs reprises affirmé des choses qui ne se sont pas révélées exactes ! Il faut donc avoir un peu de recul avant de pouvoir dire que le futur moteur diesel sera plus propre que le précédent !

La population française est très sensible à la qualité de l'air et à ses effets sur la santé. Aujourd'hui, l'OMS estime que la pollution de l'air entraîne 42 000 décès prématurés par an, du fait de la mauvaise qualité de l'air. On évalue par ailleurs à 30 milliards d'euros le supplément de dépenses dans le domaine de la santé.

C'est donc un sujet majeur. Une étude récente de l'Institut de veille sanitaire (InVS) a démontré son impact sanitaire à court terme. Même à des niveaux d'exposition relativement faibles, il existe un accroissement du risque de la mortalité immédiate.

Cela étant, les normes définies aujourd'hui par l'Union européenne offrent de réels avantages, puisqu'elles réduisent la production de polluants ; toutefois, l'accroissement de la circulation routière compense en grande partie ces réductions. Cet avantage disparaît donc du fait du volume.

La France se singularise sur la scène internationale. Nous possédons le parc le plus « diésélisé » du monde. Cela est dû aux décisions prises après le premier choc pétrolier. On a pris à l'époque la décision de développer des véhicules utilitaires légers et des véhicules légers en général roulant au diesel, mais les véhicules diesel coûtant plus cher, il fallait, pour obtenir des débouchés, abaisser le prix du carburant. C'est pour cette raison que l'État a décidé d'appliquer une taxe réduite, avantage fiscal qui aurait dû disparaître progressivement, au fur à mesure que l'on arrivait à maîtriser le système. Cette décision n'a jamais été prise, alors qu'il était logique de la prendre, d'autant que la qualité de combustion du diesel a été mise en cause un peu partout, notamment dans les pays qui comptent de grands constructeurs automobiles comme les États-Unis, le Japon ou l'Allemagne.

L'exemple du Japon est assez emblématique. Au début des années 1990, le Gouvernement découvre que les véhicules roulant au diesel émettent des particules fines au dioxyde d'azote, à l'origine de maladies respiratoires. Commence alors une politique antipollution qui se traduit par une taxe spécifique sur le diesel. C'est l'amorce d'une taxation d'un produit dangereux pour la santé.

Après son élection, le nouveau maire de Tokyo a décidé de lancer une campagne intitulée : « Dites non au diesel ». Les résultats sont remarquables. La concentration de particules fines a diminué de 55 % entre 2001 et 2011. Cela a inspiré d'autres villes, comme Berlin, ou Londres.

En France, il a fallu attendre l'abandon de la bien mal nommée « écotaxe » pour que soit envisagée une augmentation de la taxe sur le diesel, écornant ainsi un avantage fiscal de plus de trente ans.

Le second fait qui semble indiquer que la France serait enfin mûre pour ce changement de cap est la décision de la mairie de Paris de voir disparaître rapidement la circulation des véhicules roulant au diesel dans la capitale.

Je ne parle pas du nouveau diesel : je dresse le constat de ce qui existe aujourd'hui...

France Nature Environnement estime que le modèle de mobilité fondé sur l'automobile confrontée à ses impacts environnementaux, sociaux, sanitaires et économiques est à réinventer. Il faut pouvoir se déplacer moins, mieux et autrement. Cela implique de réorganiser la ville en la rendant plus compacte pour limiter l'étalement urbain, et de développer les services en ligne, dont le télétravail.

France Nature Environnement considère que la première démarche à accomplir est de développer l'écomobilité, c'est-à-dire la capacité à se déplacer en employant les modes de transport les moins émetteurs de gaz à effet de serre et les moins polluants, l'écoconduite et l'éco-entretien.

Comme le Réseau Action Climat-France, France Nature Environnement préconise de faire évoluer la fiscalité des transports et des mobilités vers une fiscalité environnementale, avec une triple vocation, celle de réduire les émissions de GES et de tous les polluants, de compenser le coût des impacts de ces émissions, et d'inciter à des changements de comportement pour aller dans le sens d'une meilleure sobriété énergétique. On pourra ainsi accélérer la sortie du diesel sans mesure coercitive lourde.

Enfin, il faut également agir sur la logistique urbaine, encore peu connue il y a peu. Celle-ci émerge comme une composante essentielle au bon fonctionnement des villes. France Nature Environnement a créé, en partenariat avec l'ADEME, un groupe de travail portant sur le thème de la logistique urbaine, dont les recommandations ont été présentées dans un guide paru en septembre 2010. France Nature Environnement se félicite que, depuis cette date, des expériences se soient développées sur cette base dans de nombreuses communes, avec, pour certaines, l'objectif de sortir le diesel de la ville en recourant à des carburants alternatifs, comme l'électricité ou le gaz naturel, et à des modes de livraison doux. Cela signifie que l'écomobilité exige une réflexion sur le véhicule du futur et sa motorisation.

Quant au véhicule électrique, France Nature Environnement estime que ce n'est pas un véhicule « propre », mais celui-ci présente cependant des avantages et il faut l'utiliser dans le cadre du développement de la mobilité durable.

D'autres carburants peuvent être envisagés, comme l'hydrogène. Je pense que l'on pourra y recourir dans les décennies à venir. Il existe toutefois un carburant utilisé par nombre de pays voisins, qui le développent actuellement, mais que la France ignore : il s'agit du gaz naturel. En effet, celui-ci jouit d'un certain nombre de qualités, qui sont essentielles pour la santé humaine et pour la lutte contre le réchauffement climatique.

Il ne génère quasiment aucune émission de particules fines. Sa combustion est propre naturellement. Il n'a pas besoin de filtre, raison de l'accroissement du prix du véhicule. Il est à l'origine de très peu d'émissions d'oxyde d'azote et surtout pas de dioxyde d'azote, produit le plus dangereux pour la santé humaine. Ses émissions de CO₂ sont réduites. Les véhicules utilisant ce carburant roulent moins vite.

Enfin, le gaz naturel n'est pas seulement fossile : il peut être produit de façon renouvelable par méthanisation des déchets. La perspective de voir se développer une production renouvelable significative sans avoir recours à des cultures dédiées peut faire de ce carburant un carburant quasiment neutre vis-à-vis de l'effet de serre.

France Nature Environnement estime que le gaz naturel pour véhicule devrait pouvoir jouer un rôle majeur dans le cadre de la transition énergétique, et demande que la filière du gaz naturel soit réactivée en France, et que l'État prenne toutes les dispositions pour que les infrastructures de distribution de ce carburant alternatif, prévues pour 2010 dans le protocole signé le 4 juillet 2005 par le ministre, les présidents-directeurs généraux d'EDF, Carrefour, Total, PSA Peugeot Citroën, Renault et Renault Trucks, soient mises en œuvre. En effet, ce protocole n'a jamais été appliqué !

M. Hervé Maurey, président. - J'aimerais que les différents experts puissent nous éclairer sur la question que j'ai posée à plusieurs reprises : les nouveaux moteurs diesel ont-ils un impact sur la santé et l'environnement différent des anciens moteurs ? Personne ne conteste les effets négatifs de ces derniers ; la question est de savoir si la nouvelle génération change la donne...

Je désirerais enfin que le représentant de PSA Peugeot Citroën réponde aux remarques qui ont été faites à propos de la sincérité des tests qui ont déjà été réalisés, et sur le fait que le lobby de l'automobile s'opposerait à la mise en place des nouveaux tests.

M. Louis Nègre, rapporteur. - Nous paraissions tous d'accord sur le fait que les nouvelles normes ont permis au secteur industriel d'évoluer. Les constructeurs, comme les associations non gouvernementales ici présentes, semblent s'en être félicités. Savoir qu'un certain nombre d'orientations et d'objectifs environnementaux permettent de prendre conscience du problème et de réagir apparaît très positif.

Vous réclamez tous une expertise indépendante sur les normes Euro 6. J'entends votre message, et je demande à la commission du développement durable, à son président et au Sénat de vous aider à l'obtenir. Bien que le président ait posé la question plusieurs fois, je n'ai pas bien compris où l'on en était...

France Nature environnement a mené en 2013 une campagne intitulée : « Le diesel tue » ; PSA Peugeot Citroën prétend que ce n'est absolument pas le cas, et que les nouveaux moteurs diesel sont ce qui se fait de mieux ! Il est donc véritablement nécessaire d'avancer sur ce point.

Les associations ont par ailleurs avancé qu'il existait un décalage entre les normes légales définies à une certaine époque et la réalité. Une avancée est indispensable dans ce domaine !

Enfin, il existe aujourd'hui un incontestable problème lié aux particules. Les constructeurs ont chiffré des baisses considérables s'agissant des nouveaux moteurs diesel, mais il a été indiqué que le phénomène de l'abrasion, que personne n'a encore jamais évoqué, génère beaucoup de particules. Il faut sans doute travailler sur plusieurs niveaux, et englober plusieurs secteurs d'activité. Mais c'est plus facile à dire qu'à faire !

En effet, les normes de protection des travailleurs présentent de grandes différences avec celles imposées pour le grand public. Il faut donc parvenir à une convergence dans ce domaine.

Mme Maria Neira. - Il n'y a pas eu de diminution de la concentration des particules dites PM 2,5 ces dix dernières années à Paris. Certes, la situation pourrait être pire, mais elle est toujours aussi mauvaise. Les transports ont une part de responsabilité dans cette situation, puisqu'on considère qu'ils sont responsables de la pollution à hauteur de 30 %. Si les nouveaux moteurs diesel ont contribué à réduire les émissions de polluants, ce n'est pas le cas des anciens modèles. Il faut également tenir compte de la pollution due à l'oxyde d'azote.

Par ailleurs, il ne faut pas que les constructeurs expédient les vieux véhicules diesel dans les pays en voie de développement.

Je préconise la mise en place de plans urbains qui tiennent compte des transports publics.

Enfin, les derniers filtres à particules ne sont-ils pas moins efficaces à froid qu'à chaud ?

M. Gilles Leborgne. - Non...

M. Louis Nègre, rapporteur. - M. Leborgne l'a déjà indiqué, mais il convient de le réaffirmer : il n'y pas davantage de production de particules à froid ou à chaud ?

Par ailleurs, le filtre à particules filtre-t-il toutes les particules ou seulement une partie ? J'ai le sentiment que les plus petites ne sont pas arrêtées...

Mme Maria Neira. - Le dioxyde d'azote est un gaz !

M. Alain Fouché. - J'ai écouté ce qui s'est dit avec grand intérêt. J'ai bien compris que les nouveaux moteurs diesel sont bien meilleurs que les anciens, et que les filtres à particules ne peuvent être adaptés sur ces derniers...

La question que vient de soulever le docteur Neira est également importante : il ne s'agirait pas d'envoyer ces vieux véhicules dans les pays en voie de développement, où ils finissent pourtant généralement ! Il vaudrait mieux qu'ils aillent à la casse plutôt que de les vendre. Un contrôle de l'État serait nécessaire à cet égard, car je crains que les constructeurs ne se laissent séduire par cette idée...

J'ajoute que l'acharnement des pouvoirs publics sur ce dossier est une occasion, comme avec les radars, de ponctionner un peu plus le contribuable, faute d'avoir les moyens de régler ce problème. Quelle mesure faut-il prendre, compte tenu du coût de remplacement des moteurs diesel anciens qui appartiennent à des Français aux revenus modestes ? Les constructeurs insistent auprès de leurs clients pour qu'ils choisissent le diesel.

Par ailleurs, l'État n'encourage pas l'utilisation d'autres combustibles. À la pompe, l'essence demeure très chère, même si le prix du gazole doit augmenter. Si l'on veut faire reculer le diesel, il faut augmenter le prix du gazole et baisser celui de l'essence. Or, on ne va pas dans cette direction...

M. Charles Revet. - Nous légiférons pour demain, et non pour le passé. Il est donc important de se placer dans cette perspective.

Les rejets dont vous avez fait état s'appliquent-ils au volume pour 100 kilomètres parcourus ou par litre ? Un litre de gazole rejette-t-il moins de particules qu'un litre d'essence ?

J'ai été rapporteur des textes sur le transport maritime et sur l'acheminement. Les véhicules lourds bénéficient-ils des mêmes dispositifs que les véhicules légers, 80 % de l'acheminement des marchandises, en France, étant réalisé par la route ?

M. Gérard Miquel. - Toutes les marques produisent aujourd'hui des véhicules à bas prix. Bénéficient-ils des mêmes équipements que les autres, compte tenu de leurs coûts de production ?

Quelle est l'incidence des systèmes de freinage dans la diffusion de particules - métro, RER et véhicules automobiles ? Ces systèmes de freinage comportent-ils des évolutions technologiques ?

Enfin, les consommations des véhicules puissants sont plus ou moins importantes, selon qu'il s'agit de véhicules essence ou diesel. Cela produit une certaine quantité de CO₂. Je suis très favorable à la mise en place de dispositifs de contrôle indépendants pour savoir si les chiffres des constructeurs correspondent bien à la réalité, dans le cadre d'une utilisation normale. Ces éclaircissements nous sont nécessaires.

Quoi qu'il en soit, on ne peut passer d'un système à un autre brutalement. Si l'essence peut mieux convenir aux petits véhicules, il n'en demeure pas moins que les gros véhicules essence émettent incontestablement plus de CO₂.

Mme Chantal Jouanno. - Mis à part les NOx, avez-vous pu identifier d'autres polluants ?

S'agissant des données, quelle est la part de l'abrasion dans les émissions de particules ?

M. Jean-Marc André. - 50 % sur le parc diesel.

Mme Chantal Jouanno. - C'est énorme !

Concernant les filtres à particules, ceux-ci transforment les monoxydes d'azote, non toxiques, en oxydes d'azote, toxiques. La norme Euro 6 a-t-elle définitivement réglé le problème ? À partir de quand ne pouvez-vous plus vendre de véhicules à la norme Euro 5 ?

M. Gilles Leborgne. - À partir de septembre de cette année...

Mme Chantal Jouanno. - De quelles solutions disposez-vous pour résoudre le phénomène de l'abrasion ?

Enfin, madame Limousin, vous avez cité une étude de la Commission européenne qui mettrait en évidence le décalage entre les systèmes d'homologation existants et les émissions réelles. Avez-vous les références de cette étude ?

Mme Aline Archimbaud. - Monsieur le président, je vous remercie de m'avoir invitée. En tant que membre de la commission des affaires sociales, j'ai en effet déposé une proposition de loi concernant ces questions vues sous l'angle de l'alerte sanitaire.

S'agissant du parc ancien, il semble qu'un accord se dégage sur la dangerosité de la situation actuelle.

J'ai eu l'occasion, avec d'autres, lors de la conférence environnementale, en novembre, d'interpeller Mme Ségolène Royal sur cette question. Un parlementaire ne peut, en vertu de l'article 40, faire de proposition, mais le Gouvernement peut mettre en place une prime à la casse pour les vieux véhicules, notamment lorsque les propriétaires sont modestes. La ministre était prête à s'engager dans ce sens. J'espère que l'on pourra aller plus loin. Cela me paraît très intéressant. Ceci suppose certes un

engagement financier de l'État, mais il faut également tenir compte de l'urgence sanitaire.

Les constructeurs semblent prêts à accepter des expertises indépendantes. Cela apaiserait le débat. Seules des expertises indépendantes peuvent permettre de légiférer correctement. On pourrait introduire ces deux points lors du prochain débat auquel le projet de loi donnera lieu.

Je rejoins par ailleurs les remarques qui ont été faites concernant les véhicules lourds, ainsi que la notion de pollution globale. Cela étant, on ne parviendra pas à tout régler à la fois. Je pense donc qu'il faut avancer sur certains points, afin de ne pas se noyer dans toute cette complexité, alors qu'il y a urgence à agir !

M. Hervé Maurey, président. - Concernant la prime à la casse, l'opposabilité de l'article 40 concerne l'ensemble des parlementaires, y compris la commission, mais non le Gouvernement. On aura très certainement l'occasion d'en reparler avec la ministre lors du débat et de lui faire des propositions en la matière.

Quant au comité d'experts, il s'agit d'une excellente idée. La commission du développement durable va étudier la façon de le mettre en place, afin d'avoir la vision la plus claire, la plus objective et la plus impartiale possible.

M. Gilles Leborgne. - S'agissant des émissions de particules, on ne parle aujourd'hui que de diesel, de transport, etc. Or, le chiffre de 42 000 morts cité par nos contradicteurs correspond à l'ensemble des particules émises. En moyenne, en France, on est à 17 %, dont 30 % en Île-de-France. Ce faisant, on ignore 70 % du problème. Cette précision a son importance.

On trouve sur le site de l'ADEME deux rapports que je vous invite à consulter, le rapport consacré aux cheminées, et celui d'Airparif, qui remonte à 2011. Un foyer qui répond au label Flamme verte - le *nec plus ultra* en matière de foyer fermé - émet aujourd'hui autant de particules durant une année qu'un véhicule diesel moderne qui parcourt 15 millions de kilomètres ! Quant au foyer ouvert, il produit annuellement autant de particules que 30 000 véhicules diesel modernes. Il faut donc apprécier le problème dans sa globalité...

S'agissant des écarts qui existent entre les valeurs d'homologation et la réalité d'usage, les industriels que nous sommes doivent, pour homologuer leurs véhicules, utiliser des normes. Très souvent, nous les anticipons, mais nous suivons toujours les règles imposées par le législateur.

Nous sommes contrôlés par l'Union technique de l'automobile, du motocycle et du cycle (UTAC), dont le rapport d'homologation correspond auxdites règles. De la même façon, lorsqu'on roule, la consommation de carburant peut passer d'un à deux. Ces éléments doivent donc être

appréciés. Le nouveau cycle *worldwide harmonized light vehicles test procedures (WLTP)*, qui va remplacer le cycle *new european driving cycle (NEDC)*, sera plus représentatif des usages réels, et nous pourrons mesurer les émissions de NOx dans le cadre d'un usage normal d'utilisation. Cela fait encore l'objet d'un certain nombre de discussions, mais nous allons vers une mesure de cohérence.

Concernant l'écart entre le gazole et l'essence, la moyenne européenne est à 12 centimes d'euros ; avec les mesures récentes, 14 centimes d'euros séparent le diesel de l'essence en France. L'Allemagne est à 18 centimes d'euros. Nous nous rapprochons de la moyenne européenne.

Pour ce qui est des émissions, on les calcule au kilomètre et non au litre, ce qui est plus représentatif de l'usage réel du client, cette mesure étant indépendante du carburant. Il s'agit donc du nombre de NOx, de CO₂ ou de HC émis par kilomètre.

Quant aux véhicules à bas prix, ils doivent obéir à toutes les réglementations en vigueur dès lors qu'ils bénéficient de la réception européenne (RCE).

Concernant les vieux véhicules, nous n'en sommes pas propriétaires...

M. Alain Fouché. - Vous les reprenez parfois !

M. Gilles Leborgne. - Nous les reprenons dans le cadre du recyclage, et nous respectons les normes. Cela étant dit, si quelqu'un veut franchir la mer Méditerranée avec une voiture achetée il y a dix ans, je ne vois pas en quoi nous pouvons l'en empêcher !

M. Alain Fouché. - Lorsque vous reprenez une voiture qui n'est plus aux normes, il ne faut pas la revendre !

M. Pierre Macaudière, expert « Moteurs » du groupe PSA Peugeot Citroën. - Le filtre que nous vous avons présenté arrête toutes les particules, jusqu'à 10 nanomètres, soit une taille quasiment mille fois plus petite que les particules dites PM 2,5. Les émissions automobiles produisent des particules d'environ 80 nanomètres. Le filtre les arrête toutes. Cela a été partout démontré.

On ne prétend pas que l'air est plus propre, mais que les gaz d'échappement, à la sortie du filtre à particules, sont au niveau de n'importe quelle pièce, pour ce qui est des particules.

Pour donner un exemple, dans une pièce comme celle où nous nous trouvons, la moquette ou le tissu mural sont des éléments très polluants ; seul le cuir des chaises constitue sur ce plan un point positif. On est ici probablement largement au-delà des niveaux de particules à la sortie d'un filtre.

M. Gilles Leborgne. - Il est important de bien comprendre que ce n'est pas de l'air qui sort du pot d'échappement, mais les produits de la combustion, qui ont été traités. Sur le périphérique, ce qui sort d'un filtre est moins pollué que ce qui y est entré...

Mme Maria Neira. - Qu'en est-il des NOx ?

M. Gilles Leborgne. - La norme Euro 6 impose un maximum de 80 milligrammes par kilomètre ; c'est ce que nous respectons. Cela revient, par rapport à la norme Euro 5, à diviser environ par deux le niveau de NOx émis par le diesel moderne. C'est ce que permettent nos technologies, qui ont été introduites depuis septembre dernier, et que nous sommes en train de généraliser.

Quant à l'expertise indépendante, nous l'appelons de nos vœux !

M. Hervé Maurey, président. - Vous l'aurez !

M. Christian Deleplace. - Renault et PSA Peugeot Citroën se rejoignent sur beaucoup de conclusions. Nous développons un certain nombre d'approches dans le cadre de la filière automobile française. Cet aspect coopératif, qui ne se limite pas aux constructeurs, nous paraît important...

Je voudrais revenir sur la part des transports dans les phénomènes de pollution, afin d'éviter toute mauvaise lecture. Quand on dit que les transports routiers, et en particulier le véhicule particulier, ne sont à l'origine que d'une part des émissions de particules, cela signifie que, même si nous ne constituons qu'une partie du problème, nous voulons néanmoins contribuer à apporter une partie de la solution. Nous ne pouvons toutefois détenir celle-ci seuls !

Nous avons rappelé les progrès qui ont été réalisés grâce aux réglementations touchant les véhicules particuliers : nous sommes partants pour que l'ensemble des industries qui contribuent au phénomène se placent dans la même logique dynamique.

Par ailleurs, les véhicules à bas prix, qui composent pour ce qui nous concerne la gamme « *Entry* », doivent obéir aux mêmes réglementations. Dans certains pays, compte tenu du niveau de vie, ils ne sont toutefois pas considérés comme des véhicules à bas prix...

Enfin, concernant l'international, les réglementations attachées au CO₂ se mettent progressivement partout en place - Europe, États-Unis, Japon, Chine, Corée, Brésil. Il en va de mêmes des émissions de polluants. Ce déploiement va amener les technologies nouvelles à se développer *de facto*.

Cependant, la qualité des carburants apparaît comme un point clé. On comprend bien que ce que l'on met dans le moteur a un impact sur ce que l'on retrouve à la sortie. Il est important de le prendre en compte. Toutes

les nouvelles normes comportent d'ailleurs une charte relative à la qualité du carburant.

M. Jean-Marc André. - Pour ce qui est des équipements, je précise que les filtres à particules sont d'abord apparus sur les poids lourds, avant d'équiper les voitures particulières...

Le système de réduction catalytique sélective, ou *Selective Catalytic Reduction* (SCR), est apparu sur les poids lourds avant d'équiper les voitures. On règle le cas des poids lourds avant celui des voitures...

M. Pierre Macaudière. - Le SCR est en fait apparu sur les camions avant les filtres à particules. Les poids lourds ont été les premiers à être équipés du système de réduction catalytique, qui a permis de réduire leur consommation de carburant et leurs émissions de particules. Quand un camion rejette 5 % de CO₂ en moins, cela se traduit par des économies énormes en frais de fonctionnement. Aujourd'hui, poids lourds et véhicules particuliers sont tous dotés de systèmes d'élimination des NOx et des particules.

M. Charles Revet. - C'est vrai dans toute l'Europe ?

M. Pierre Macaudière. - Oui. Ce sont les normes européennes...

M. Jean-Marc André. - Une question a été posée sur les émissions dues aux plaquettes de freins. En l'état actuel des connaissances, les freins représentent environ 3 % des émissions de particules du parc diesel et essence. Les émissions attribuables aux pneus sont un peu plus importantes ; il faut par ailleurs tenir compte des émissions liées à la route.

Le nombre de polluants que nous prenons en compte s'élève à une quarantaine, conformément aux normes internationales.

Mme Chantal Jouanno. - Mis à part les gaz à effet de serre, le problème principal, en matière de pollution, provient-il bien des matières particulaires et des NOx ?

M. Jean-Marc André. - Le principal facteur de pollution provient des NOx. Les matières particulaires relèvent surtout d'un problème urbain.

M. Jérôme Bignon. - Être d'accord sur l'expertise est une chose, l'être sur le cahier des charges en est une autre. Je ne sais qui en sera chargé, mais c'est un sujet capital. Il n'y a pas de bonne expertise s'il n'existe pas de bon cahier des charges.

En second lieu, j'entends parler de pourcentage de particules, de modes de transport, de calendrier... Ne pourrait-on avoir une note claire à ce sujet ? Les statistiques peuvent être une forme mathématique du mensonge ! Il faut se méfier de la façon dont on les présente...

M. Ronan Dantec. - Je note une évolution positive au sujet de l'expertise indépendante. Cela pose la question de l'existence, en France,

d'une autorité environnementale capable de conduire les expertises. Il faudrait travailler collectivement sur ce sujet.

Je voudrais par ailleurs poser aux constructeurs une question d'ordre commercial. Quel risque commercial les constructeurs courent-ils en continuant à soutenir le diesel ? Ont-ils mesuré le risque face aux acheteurs ? La filière automobile française peut être mise en danger si elle ne cherche pas à rééquilibrer son parc en faveur de l'essence.

Cela pose également la question de savoir s'il ne convient pas d'adopter une stratégie industrielle plus volontariste en faveur de l'essence, en particulier pour les petits véhicules, pour lesquels le diesel présente aujourd'hui un intérêt plus faible. Peut-être faut-il étudier un bonus-malus ou une prime à la casse, dans le cadre d'une véritable stratégie industrielle française, avec le soutien des pouvoirs publics, afin de favoriser les véhicules neufs à essence de petite cylindrée ?

M. Gilles Leborgne. - PSA Peugeot Citroën a lancé il y a un an un petit véhicule trois cylindres appelés EB Turbo Pure Tech. Il s'agit d'un rééquilibrage progressif. On est aujourd'hui à 63 % de diesel, contre 70 % il y a environ un an.

Il y a à cela deux raisons essentielles. En premier lieu, tous les dispositifs techniques de lutte contre la pollution coûtent de l'argent. En proportion, ce coût est difficile à accepter pour un petit véhicule. En second lieu, l'ensemble des constructeurs ont sorti de petits moteurs à injection directe, de faible cylindrée, à essence. Leurs performances sont extrêmement bonnes mais, contrairement à ce qui a été dit, elles ne rattraperont jamais celles d'un moteur diesel, qui a, par construction thermodynamique, un meilleur rendement qu'un moteur à essence, même turbocompressé.

Les constructeurs estiment qu'on devrait assister, à l'horizon 2020, à un rééquilibrage pour moitié entre l'essence et le diesel.

M. Christian Deleplace. - Je partage les propos de Gilles Leborgne. La nouvelle Twingo roule désormais à l'essence.

M. Ronan Dantec. - Dans ce cas, mettons-nous d'accord pour que les pouvoirs publics accélèrent cette mutation !

Mme Lorelei Limousin. - Mme Jouanno a posé une question sur les études de la Commission européenne : celles-ci datent de 2012. Je vous ferai parvenir le lien. Ces études portent sur le CO₂, les particules et les NOx. La Commission européenne cherche à combler l'écart entre les tests et les mesures réelles. Aux États-Unis, Fiat et Hyundai, à la suite de tests sur route différents des valeurs affichées par les constructeurs, ont récemment été condamnés à une pénalité de 100 millions de dollars pour ne pas avoir respecté les limites imposées.

L'étude de l'ICCT est la seule étude dont on dispose sur la norme Euro 6 ; elle suscite un certain nombre d'interrogations. Elle démontre

que l'écart varie entre deux et vingt-deux fois les mesures en matière de NOx. C'est l'une des principales raisons pour lesquelles nous ne parlons pas de diesel propre !

M. Raymond Lang. - Je suis inquiet lorsque j'entends le discours des constructeurs, qui continuent à produire des moteurs diesel, bien qu'ils fassent tout pour qu'ils génèrent moins de particules. La combustion du gazole émet des particules fines et du dioxyde d'azote de manière naturelle. C'est là la première source de pollution à traiter !

Pourquoi ne pas utiliser le carburant sans oxyde d'azote dont on dispose ? Le moteur à gaz est pratiquement le même que le moteur à essence. À part l'injection, rien ne change.

En outre, la stratégie industrielle me gêne quelque peu. Les constructeurs allemands ont en effet des brevets pour tous les modèles. Le gaz n'est pas forcément la panacée, mais il apparaît comme la moins mauvaise solution. Peut-être y en aura-t-il une meilleure demain, mais il est important de réduire les pollutions initiales.

Or, le gazole n'est pas aujourd'hui un bon carburant. Pourquoi s'entête-t-on à produire des filtres à particules et autres systèmes, alors qu'il existe des solutions plus pérennes qui fournissent le même résultat ? Je n'ai pas eu la réponse !

Il n'y a pas que la question des particules qui est en cause, mais aussi celle des réactions chimiques qui se produisent au-delà du pot d'échappement. Je ne suis pas expert, mais j'ai lu des documents à ce sujet. S'il n'y a pas de polluants à la sortie du pot d'échappement, peut-être y en a-t-il dix mètres plus loin, du fait des réactions chimiques...

Tout le monde sait que le véhicule diesel utilise un carburant qui n'est pas bon pour la santé humaine. Il ne faut pas attendre que les drames se produisent et que les jeunes générations qui parviendront demain à l'âge adulte soient confrontées à une évolution sanitaire encore plus grave que celle que l'on connaît aujourd'hui !

Les zones urbaines françaises ne sont pas les seuls endroits touchés par la pollution. Il y a aussi les grands axes routiers. L'axe rhodanien et la vallée de l'Arve sont très pollués. Les camions qui ne respectent pas la norme Euro 5 ont interdiction d'y circuler. Il existe une prise de conscience locale, à cause d'une pollution presque supérieure à celle de Paris !

Il y a bien un lien entre la circulation routière et la pollution par les particules fines et par l'oxyde d'azote. Messieurs les constructeurs, prenez donc le problème à bras-le-corps, et refusez de produire des particules fines ou du dioxyde d'azote !

M. Christian Deleplace. - Une étude indépendante récente a été réalisée sur la consommation des véhicules : les constructeurs pour lesquels l'écart est le plus faible sont les constructeurs français !

M. Pierre Macaudière. - Pour ce qui est de la vallée de l'Arve, Martial Saddier, député de la Haute-Savoie, vous expliquera qu'entre 80 % et 90 % des particules que l'on recense à cet endroit sont dues aux feux de cheminée. Des études très complètes ont été réalisées lorsque le tunnel du Mont-Blanc a été fermé pour les raisons que vous connaissez. Il a été démontré que les plus importantes émissions de particules n'étaient pas dues à l'autoroute. Les habitants ont d'ailleurs été incités à s'équiper de foyers au label Flamme verte.

Certes, le transport détient sa part de responsabilité dans le phénomène. Cela fait des années que l'on essaye de développer des systèmes pour y remédier. En région Rhône-Alpes, la plus grande source de particules provient bien des foyers ouverts !

M. Louis Nègre, rapporteur. - Nous arrivons au bout de cette très intéressante réunion. Je remercie à nouveau tous nos partenaires de leur présence. Je ne suis pas sûr que nous ayons épuisé le sujet, mais c'est un premier pas.

Certains ont appelé de leurs vœux une aide à la casse : elle est prévue dans le projet de loi de transition énergétique, à l'article 13, sur la base de critères sociaux et géographiques qui seront définis par décret.

Il semble que l'on soit tous d'accord sur la nécessaire priorité de renouveler le parc, afin d'éliminer le plus vite possible ceux qui polluent le plus. Il ne semble pas y avoir de différence d'approche à ce sujet.

Les écarts entre les normes d'homologation et la réalité du terrain constituent une question plus délicate. Les constructeurs en conviennent mais estiment que c'est le législateur qui l'a imposé. Soit ! Nous ferons donc tout pour faire évoluer ces normes.

Pour autant, en matière de NOx, certains affirment qu'Euro 6 ne serait pas mieux qu'Euro 3. En outre, le taux de NOx demeure très élevé à Paris. Une association a relevé qu'aux États-Unis, certains constructeurs ont dû acquitter une amende considérable pour une trop grande différence entre les résultats des tests et les émissions mesurées sur la route. Je voudrais que les constructeurs français y échappent. Il serait bon de se mettre d'accord dans ce domaine.

Cela nous amène à l'expertise indépendante que vous avez souhaitée. Le président de la commission vous l'a proposée. Chacun est donc d'accord, Il faudra trouver des experts impartiaux pour essayer d'y voir plus clair. C'était l'un des objectifs de la réunion de ce matin. Je pense que nous avons réalisé des progrès.

Vous avez raison d'estimer qu'on se focalise sur le transport routier, alors que celui-ci ne représente qu'un tiers des particules. Il s'agit donc d'un problème plus large. Il nous faut nous pencher sur les autres secteurs qui produisent des particules. Nous ne ferons pas de révolution, mais nous

pourrons peut-être les inciter à évoluer autant que l'industrie automobile, et à être plus vertueux.

J'ai bien entendu que l'abrasion, dont personne ne parle, est à l'origine de l'émission de 50 % des particules, dont 3 % pour les freins, 30 % pour les pneus, le reste étant imputable au revêtement routier. Nous avons un travail à réaliser dans ce domaine pour obtenir de meilleurs résultats.

Enfin, une dernière question pourra faire l'objet d'une prochaine réunion : pourquoi choisir le diesel, plus polluant que les autres carburants ?

La commission du développement durable va avancer sur ces pistes...

M. Hervé Maurey, président. - Nous souhaitons que cette réunion connaisse un prolongement, tant grâce à la mise en place d'un comité d'experts qu'avec le travail commun que désirent entreprendre Mmes Jouanno et Archimbaud sur l'environnement et la santé. C'est une proposition qu'elles ont faite à leurs commissions respectives, qui devrait également déboucher.

Il ne s'agit donc pas d'un « *one shot* », mais d'un processus qui s'engage sur des sujets extrêmement importants pour nos concitoyens, et dans lesquels le Sénat veut s'impliquer pleinement.

V. EXAMEN DU RAPPORT ET DU TEXTE

Réunie les mardi 20 et mercredi 21 janvier 2015, la commission a examiné le rapport et le texte sur le projet de loi n° 16 (2014-2015) relatif à la transition énergétique pour une croissance verte.

M. Hervé Maurey, président. - Je commencerai par quelques rappels, au profit de nos nouveaux collègues, sur la procédure d'examen de ce texte. A la différence de l'Assemblée nationale, qui a convoqué une commission spéciale, le Sénat a choisi d'en partager l'examen entre ses deux commissions des affaires économiques et du développement durable. C'est finalement la commission des affaires économiques qui a été saisie au fond et à laquelle revient la responsabilité d'établir le texte qui sera examiné en séance publique, mais elle nous a délégué au fond l'examen de 83 articles, pour lesquels nous avons donc la charge d'établir une rédaction qu'elle entérinera la semaine prochaine. Nous nous sommes également saisis pour avis de 22 autres articles, sur lesquels notre rapporteur vous soumettra quelques amendements.

Avec 175 articles et pas moins de 1 500 alinéas, ce texte nous arrive de l'Assemblée nationale considérablement allongé. Je vous propose de faire un effort de concision dans la discussion générale, sachant que nous avons à examiner 450 amendements, dont 150 du rapporteur. Il est important que le Sénat imprime sa marque sur ce texte, car le travail de l'Assemblée nationale

a été contraint par le temps. Notre rapporteur a réalisé un important travail, conduit de nombreuses auditions ainsi que des tables rondes comme celle qui s'est tenue la semaine dernière sur le diesel et a été largement relayée par la presse. Je lui laisse à présent la parole.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui n'est pas un texte comme les autres. Il prend sa source dans une prise de conscience essentielle : la grande menace de ce XXI^{ème} siècle, c'est le changement climatique.

Cette menace nous presse. Elle nous met devant nos responsabilités. Car nous n'avons pas le choix. « Il n'y a pas de plan B parce qu'il n'y a pas de planète B » disait encore récemment le secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki Moon.

En un mot, ce projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte nous parle de notre avenir, de l'avenir de notre pays, de l'avenir de nos enfants, de l'avenir de notre planète.

Nous devons l'appréhender sans arrière-pensée partisane et dans un esprit constructif, comme nous l'avons fait pour le Grenelle de l'environnement, texte fondateur dont j'eus l'honneur d'être nommé rapporteur. Conscient que le moment était venu d'engager une profonde mutation de notre modèle de développement et de société, nous avons su, alors, être unanimes. Rares sont les occasions d'agir et de provoquer une rupture. Nous n'en vivrons peut-être jamais d'autres. Mais aujourd'hui en tout cas, c'est possible.

Sachons nous montrer à la hauteur de cette exigence. D'autant que la France, qui recevra les chefs d'Etat et de Gouvernement de 190 pays lors de la Conférence sur le climat de décembre, à Paris, se doit de montrer l'exemple.

Nous vivons le moment historique d'une prise de conscience qui a trouvé sa concrétisation politique avec le Grenelle de l'environnement, pour lequel Jean-Louis Borloo nous appelait collectivement à « *une remise en cause conceptuelle de nos modes de production et de consommation, ainsi que de nos modes de gouvernance* ». Il y avait alors une triple conviction sur une méthode, un diagnostic et un nouveau chemin de compétitivité.

Ce projet de loi s'inscrit dans ces pas. C'est une sorte de Grenelle III. S'il est une chose que le Grenelle m'a apprise, c'est qu'en matière de transition écologique, il faut être ambitieux mais humble. Le chemin est long ; le travail de conviction lent ; il faut du temps pour passer des paroles aux actes. Et le changement de modèle doit être accompagné et amplifié sur des années.

Le Grenelle a aussi renforcé mon pragmatisme. Les idéologies desservent l'écologie comme l'économie, quand c'est le juste équilibre, le juste dosage, qu'il s'agit de rechercher.

Un mot sur la méthode. S'il est vrai que l'esprit du Grenelle a présidé à l'élaboration de ce projet de loi, la concertation, chacun le reconnaît, a tout de même été moins large qu'en 2010. Les milliers d'heures de discussion qui associèrent alors les groupes de travail et les spécialistes des cinq collèges ont fait des travaux du Grenelle plus qu'une négociation, un projet collectif.

Il n'en est pas moins juste de dire que le dialogue a été au cœur de l'élaboration du présent projet de loi : le débat national sur la transition énergétique puis les travaux menés dans le cadre du Conseil national de la transition écologique et des Conférences environnementales ont permis de tenir compte en grande partie des positions de chacun des acteurs.

J'ai souhaité moi-même m'inscrire dans cette optique, de la manière la plus objective qui soit, et de saisir l'opportunité de faire avancer le pays. J'ai voulu entendre le plus grand nombre d'acteurs, conduit plus de 55 heures d'auditions, rencontré plus de 180 personnes, qui presque toutes m'ont dit leur satisfaction de voir légiférer sur ces sujets.

Ce texte, de fait, est attendu. Il l'est par les filières industrielles vertes, et plus généralement par les acteurs économiques ; il l'est par nos collectivités et leurs élus ; il l'est aussi par les Français. Selon un récent sondage, 74 % d'entre eux se sentent personnellement concernés par la transition énergétique. Nous sommes donc bien passés des concepts aux traductions concrètes, à la vie quotidienne de nos concitoyens.

Enfin, ce texte dépasse, comme le faisait le Grenelle, le simple cadre des textes énergétiques traditionnels. Il ne vise pas seulement à rééquilibrer notre *mix* énergétique, mais engage un changement de modèle complet, qui va de l'économie à nos comportements, à nos façons de nous déplacer et de consommer. C'est un projet global - comme l'est le concept de développement durable. C'est pourquoi je vous proposerai, avant toute chose, d'en modifier l'intitulé, pour le déclarer projet de loi relatif à la transition « écologique » et non seulement énergétique. Cette nuance est loin d'être anecdotique.

Ce texte, initialement composé de 64 articles, ressort de l'Assemblée nationale avec 175 articles distribués en huit titres, qui en font un fourre-tout plus qu'un texte programmeur.

La commission des affaires économiques, saisie au fond, nous a délégué l'examen au fond de 83 articles. Nous nous sommes en outre saisis pour avis de 22 articles.

D'une manière générale, j'ai avant tout souhaité rationaliser le texte, le rendre plus lisible, Dans une optique de simplification du droit et des procédures, chère à notre collègue Rémy Pointereau, mon premier souci a été de rendre ce texte plus lisible, tout en prenant en compte, dans la tradition sénatoriale de vigilance à l'égard des engagements supranationaux de notre pays, la dimension européenne de ses enjeux.

Mon autre objectif a été de faciliter l'action des acteurs économiques et locaux afin qu'ils puissent contribuer au développement économique et à la croissance verte sans entraves inutiles. J'ai surtout adopté une attitude pragmatique et constructive, en essayant de retenir, chaque fois que cela m'a paru possible, les remarques concrètes des acteurs de terrain.

Le titre I^{er}, dont nous nous sommes saisis pour avis, redéfinit les objectifs de notre politique énergétique afin de réussir la transition énergétique, renforcer l'indépendance de la France et lutter contre le changement climatique.

Je rappelle – car c'est un point de débat important – les cinq objectifs, fidèles à nos engagements européens, que l'article 1er fixe à la politique énergétique.

Premièrement, la réduction de nos émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et la division par quatre de nos émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 – la trajectoire étant fixée par le nouvel outil que constitue le budget-carbone prévu à l'article 48 ; deuxièmement, la réduction de notre consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012 ; troisièmement, la réduction de notre consommation énergétique finale d'énergies fossiles de 30 % en 2030 par rapport à la référence 2012 ; quatrièmement, l'augmentation de la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % de cette consommation en 2030 ; cinquièmement, enfin, sujet beaucoup plus problématique, la réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025.

Vous vous en doutez, c'est l'objectif relatif au nucléaire qui focalise les débats. Sur ce sujet, mon sentiment est que le véritable enjeu est moins le nucléaire que la réduction de notre dépendance aux énergies fossiles, qui représentent encore aujourd'hui 80% de notre mix énergétique.

Ce texte n'oppose ni les sources d'énergie, ni les technologies les unes aux autres. Il convient de rappeler avec force que le nucléaire est une filière française d'excellence dont nous devons garantir la compétitivité, favoriser l'innovation.

Mais nous devons également nous laisser l'opportunité de devenir les leaders des marchés de demain : celui des énergies renouvelables notamment. A ne pas nous y investir pleinement, nous perdrons beaucoup de terrain. Ne nous laissons pas distancer par l'Allemagne sur ce qui sera une partie de l'énergie de demain. Anticipons aussi l'industrie des énergies renouvelables, dans laquelle la Chine est devenue le premier investisseur, devant les États-Unis. Car nous avons, en Europe, les capacités, les moyens, les ressources pour être leaders. Il suffit d'y croire et de laisser ces filières se développer. J'insiste notamment sur la biomasse, qui représente la moitié de l'objectif de 32 % pour la part des énergies renouvelables de notre consommation finale brute d'énergie en 2030.

Le texte prévoit de réduire la part du nucléaire dans notre production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025, contre 75 % environ aujourd'hui. Même s'il ne s'agit là, je le rappelle, que d'un objectif, on peut s'interroger sur son réalisme. Est en outre prévu le plafonnement de notre parc nucléaire à 63,2 Gigawatts, soit la puissance actuelle de notre parc.

Cela impliquera-t-il de fermer des réacteurs ? Nul ne peut vraiment le dire aujourd'hui, puisque tout dépendra de l'évolution de notre consommation énergétique, qui, notamment en raison de la croissance démographique, ou encore de l'explosion des nouvelles technologies de l'information, devrait augmenter.

Seule certitude : en l'état actuel du parc, il faudra fermer l'équivalent de deux réacteurs lorsque l'EPR sera mis en marche. C'est d'ailleurs en raison de cette incertitude que la programmation pluriannuelle de l'énergie prévoit de moduler ces objectifs par période de cinq ans.

S'il est souhaitable et nécessaire d'anticiper et d'innover sur les énergies renouvelables, nous devons cependant veiller à préserver notre compétitivité ainsi que l'industrie du nucléaire et à graduer sa réduction à mesure du développement des énergies renouvelables.

Je vous proposerai, à cette fin, de modifier la rédaction du texte pour faire de la compétitivité de notre économie un objectif de la politique énergétique à part entière, qui ne soit pas menacé par l'objectif de baisse de notre consommation énergétique. Je vous proposerai également de préciser que le rapport quinquennal rendu au Parlement pour évaluer la mise en œuvre de ces objectifs devra mesurer leur impact sur notre compétitivité et donner lieu, le cas échéant, à une révision de ces objectifs.

Je ne m'étends pas sur le titre II, relatif à la rénovation thermique des bâtiments, car il relève exclusivement du champ de compétences de la commission des affaires économiques.

Le titre III traite des transports propres et de la qualité de l'air. Pour moi, c'est un enjeu essentiel de ce texte, comme cela l'était déjà pour le Grenelle. Pourquoi ? C'est en agissant sur les transports, premier facteur d'émissions de gaz à effet de serre, que l'on accomplira la véritable transition écologique ; c'est le levier qui nous permettra de réduire notre dépendance aux énergies fossiles pour aller vers une économie décarbonée et nous mettra sur la trajectoire des objectifs que nous nous sommes fixés au niveau européen et au niveau international dans le cadre de la lutte contre le changement climatique.

Ce titre comprend plusieurs marqueurs importants. En premier lieu, le développement des véhicules dits « propres », dont le texte de loi, à l'article 9, donne une définition qui n'exclut aucune motorisation, ni aucune source d'énergie, mais qui retient, comme principal critère, le niveau d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques. Je souscris à cette orientation. Restera à déterminer où placer le curseur. Un

Diesel Euro 6 sera-t-il considéré comme un véhicule propre ? Il faudra nous préoccuper, au-delà, de la question de l’empreinte écologique des véhicules, notion qui prend en compte les émissions des véhicules tout au long de leur cycle de vie.

L’État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements devront, sur ce sujet, se montrer exemplaires. Le texte leur fait obligation d’utiliser ou d’acquérir, au moment du renouvellement de leur parc, une part d’au moins 50 % pour l’État et 20 % pour les autres, de véhicules propres, obligation que l’Assemblée nationale a étendue aux taxis et aux loueurs automobiles, à hauteur de 10 %. Le déploiement des infrastructures d’avitaillement de ces véhicules propres est également encouragé.

Deuxième marqueur : favoriser le développement des mobilités douces, comme le vélo, avec l’introduction d’une indemnité kilométrique du vélo et le crédit d’impôt pour les entreprises mettant une flotte de vélos à disposition de leurs salariés. Autant de mesures qui vont à mon avis dans le bon sens.

Plusieurs mesures incitent également au covoiturage, qui fait l’objet d’une nouvelle définition, mieux adaptée. Je souhaiterais pour ma part que les autorités organisatrices de la mobilité élaborent un schéma de développement des aires de covoiturage, dont l’utilité nous a été démontrée lors du déplacement « hors les murs » de nos commissions à Bordeaux sous la présidence de Gérard Larcher.

Un rapport du Gouvernement au Parlement devra en outre faire le point sur la possibilité de réserver certaines voies de circulation aux transports en commun et aux véhicules utilisés en covoiturage. Je vous proposerai que la piste d’une autorisation de circulation des transports en commun sur la bande d’arrêt d’urgence, aux heures de pointe, qui fait déjà l’objet d’expérimentations, soit confortée.

Ce titre prévoit également des habilitations à procéder par ordonnances pour l’instauration de servitudes nécessaires au développement des réseaux de transport. Au lieu de passer par une ordonnance, j’ai souhaité détailler dans la loi les modalités d’établissement de ces servitudes en tréfonds, qui auront leur utilité pour le développement des réseaux souterrains, en particulier du Grand Paris.

Concernant l’éco-diagnostic, si je suis bien entendu favorable à la mise en œuvre d’un contrôle des émissions plus poussé, notamment pour prendre en compte les polluants atmosphériques émis par les véhicules les plus anciens, il me semble préférable, plutôt que de multiplier des contrôles à la fiabilité parfois incertaine, de procéder par un renforcement du contrôle technique, placé sous le contrôle par l’État.

Troisième marqueur important : la prise en compte de la qualité de l’air et de la préservation de la santé publique. Le texte crée, après l’échec

bien connu des Zapa, les zones d'action prioritaires pour l'air, des zones à circulation restreinte, les ZCR, qui pourront être mises en place par le préfet. Je souhaite que l'arrêté de création de ces zones ne soit pas limité dans le temps, pour ne pas retomber dans les difficultés auxquelles se sont heurtées les Zapa, et que leur bien-fondé soit évalué, et révisé, si besoin, tous les trois ans au moins.

Je souhaite également que soit remis sous un an au Parlement un rapport aussi complet que possible sur les particules fines émises non seulement par l'échappement des véhicules mais aussi par les phénomènes d'abrasion des plaquettes de freins ou des embrayages, ou encore par la formation de gaz précurseurs. Ces particules, ultrafines pour certaines, sont particulièrement dangereuses pour la santé puisqu'elles peuvent traverser les alvéoles pulmonaires et ont des conséquences sur notre système respiratoire ainsi que sur notre système cardio-vasculaire. La table ronde que nous avons organisée sur le diesel la semaine dernière a souligné l'importance du sujet.

Ce rapport devra donner lieu à un débat en séance publique, afin que nous examinions, collectivement, dans quelle direction nous pouvons agir. Je souhaite également que notre commission du développement durable mette en place un comité d'experts sur le sujet. Bien des points essentiels ont été portés à notre connaissance, sur lesquels nous devons nous pencher.

Dernier marqueur de ce titre : le juste équilibre à trouver, pour les entreprises, entre l'incitation et la contrainte, pour réduire les émissions dues à leurs activités de transports. Je souhaite pour ma part en rester à une logique incitative pour les plans de mobilité prévus actuellement par les articles 13 *ter* et 18. La faculté d'élaborer des plans inter-entreprises ne fait d'ailleurs que la renforcer. La contrainte doit être réservée aux cas où l'enjeu de la qualité de l'air – et donc de la santé de nos concitoyens – le justifie de manière urgente, dans le cadre d'un plan de protection de l'atmosphère : dans ce cas, le préfet pourra rendre ces plans obligatoires, pour des entreprises de plus de 250 salariés. Alors que les entreprises se plaignent de la multiplication des normes, en rajouter serait aller au devant de difficultés.

Dans le même souci d'équilibre, j'ai souhaité, au sein du titre IV, supprimer des dispositions qui ne faisaient à mon sens qu'introduire rigidité ou complexité : c'est le cas du nouveau raccourcissement du délai de mise en conformité pour les enseignes lumineuses, ou bien des deux articles, le 27 *septies* A et 27 *septies*, qui entendent moduler la fraction « péréquation » de la dotation de solidarité rurale au profit des communes qui éteignent leur éclairage public la nuit. Autant rechercher l'efficacité énergétique de l'éclairage public est louable, autant le moyen emprunté n'est assurément pas le bon.

Une autre mesure importante à signaler dans ce titre III figure à l'article 18 *bis* qui avance à 2017, au lieu de 2020 dans la loi d'initiative sénatoriale de nos collègues du groupe écologiste, l'interdiction pour les personnes publiques d'utiliser des produits phytosanitaires classiques pour leurs espaces verts ouverts au public. Les usages non agricoles des pesticides constituent un enjeu à part entière, et ont une incidence significative sur la qualité de l'air et de l'eau. Vous êtes nombreux à avoir déposé des amendements sur ce sujet, nous aurons donc l'occasion d'y revenir dans la discussion. Je ne vous proposerai pour ma part que de supprimer la deuxième partie de l'article, qui vient une nouvelle fois modifier les règles relatives à l'épandage aérien alors que le sujet a été réglé par la loi d'avenir pour l'agriculture.

J'ai également opté pour une solution de compromis en ce qui concerne les servitudes de marchepied : je ne propose pas la suppression du dispositif introduit par le député Germinal Peiro aux articles 16 *ter* à 16 *quinquies*, mais un régime d'encadrement pour éviter les dangers et dérives. Il y a en effet un conflit d'usages sur le bord des rivières, entre un public qui souhaite pouvoir jouir de ces aménités, et des propriétaires riverains soucieux de défendre leur droit à la tranquillité, ainsi qu'une nécessaire protection de la biodiversité. Mes deux amendements sur ce sujet, ont pour objectif, d'une part, de restreindre la circulation des piétons, publics non motorisés et véhicules d'entretien aux itinéraires qui auront été préalablement identifiés par le conseil général, afin d'avoir une vision d'ensemble sur les éventuels aménagements nécessaires ; d'autre part, de privilégier une voie alternative lorsque le bord de la rive est dangereux, lorsqu'il existe un chemin de contournement à proximité ou lorsque la protection de la biodiversité le justifie. Je pense qu'il s'agit d'une solution acceptable par l'ensemble des parties, qui devrait nous permettre de parvenir à un accord en commission mixte paritaire.

Le titre IV du projet de loi, relatif à l'économie circulaire, comporte diverses mesures visant à favoriser le passage à un modèle économique plus sobre qui, ancré dans des boucles d'activité locales, peut être riche d'emplois dans les territoires.

L'article 19 redéfinit pour cela les objectifs de la politique des déchets en France, à horizon 2020 et 2025. Tous les objectifs sont affirmés : prévention, valorisation matière, tri des biodéchets, valorisation des déchets du BTP. À ce titre, plusieurs articles renforcent le contrôle et les sanctions sur les décharges illégales, qui restent aujourd'hui encore un gros problème environnemental sur le terrain, notamment pour les collectivités locales. Les objectifs énoncés par l'article 19 sont, je le souligne, tout à fait en ligne avec le projet de directive actuellement discuté à l'échelon européen.

Je vous proposerai d'ajouter à ces objectifs une notion qui me tient particulièrement à cœur, celle de hiérarchie dans l'utilisation des ressources. Si l'on veut réduire progressivement notre consommation de ressources non

renouvelables, il faut envoyer un signal fort. A l'image de la hiérarchie dans le traitement des déchets, du plus au moins vertueux, il faut mettre en place une hiérarchie en amont, dans le prélèvement des ressources. Cela signifie concrètement qu'il faut d'abord privilégier les ressources recyclées ou issues de sources renouvelables, puis les ressources recyclables et ne prélever qu'en dernière instance les autres types de ressources. C'est là un objectif fort pour les acteurs économiques et une avancée conceptuelle que nous nous devons d'anticiper dans la loi.

Deux mesures très médiatiques sont au cœur du titre IV : l'interdiction de la vaisselle jetable en plastique et l'interdiction des sacs de caisse à usage unique. La problématique environnementale est réelle. Ces produits créent une pollution diffuse et persistante contre laquelle il est urgent de réagir. Qui n'a pas entendu parler de ce « sixième continent » ? Une directive européenne est là aussi en cours de discussion. Si je partage pleinement les objectifs visés par ces articles, je n'en ai pas moins été guidé, ici encore, par le souci de voir retenues des mesures réalistes et surtout applicables. C'est le sens des amendements que je vous proposerai, et qui répondront largement, je crois, aux préoccupations des amendements que vous avez déposés.

En ce qui concerne la vaisselle jetable, plutôt qu'une interdiction, qui n'a pas de sens quand il n'y a pas de produits de substitution disponibles, je vous proposerai une obligation de tri à la source pour les détenteurs de ces déchets, à compter de 2018 : la mise en œuvre de cette disposition, qui coïncidera avec la mise en place du tri de tous les plastiques, permettra d'améliorer le recyclage et de développer les alternatives réutilisables.

En ce qui concerne les sacs plastiques, je vous proposerai de sécuriser la mise en œuvre de l'interdiction en prévoyant un délai fixé à 2018, non pas pour les sacs de caisse mais pour les sacs d'emballage de marchandises. Il est important qu'une filière d'alternatives ait le temps de se constituer sur le territoire, pour que la mesure ne se traduise pas par une hausse des importations de produits de substitution.

Le titre IV prévoit également deux extensions de filières de responsabilité élargie des producteurs, dites filières REP : la filière textile et la filière papier. Cette dernière souffre économiquement du fait de larges exemptions. De nombreux papiers, pourtant collectés et valorisés, ne sont pas soumis à la taxe dite EcoFolio. Je vous proposerai un amendement pour une extension partielle du champ de cette dernière à la presse. J'ai dû m'adonner à un exercice délicat de définition du champ d'application : je vous proposerai une formulation de compromis qui permet bien sûr d'exclure la presse d'information politique et générale, en raison de son rôle essentiel dans la démocratie et l'exercice de la liberté d'expression.

Enfin, ce titre IV comporte deux articles sur la définition de l'obsolescence programmée. C'est là un sujet auquel nos concitoyens sont

sensibles. La rédaction retenue par l'Assemblée nationale, qui fait peser un risque juridique très élevé sur nos entreprises et manque sa cible véritable, a soulevé bien des inquiétudes. J'ai consulté le plus largement possible les filières professionnelles afin de parvenir à une position de compromis. Un consensus a émergé autour de la définition proposée en 2012 par l'Ademe, agence publique de référence dans ce domaine : l'obsolescence programmée se définit par tout stratagème visant à réduire sciemment la durée de vie d'un produit pour en augmenter le taux de remplacement. C'est la définition que je vous proposerai de retenir, afin de sécuriser juridiquement l'application de cette nouvelle notion.

Sur le titre V du projet de loi, je vous informe qu'en accord avec le rapporteur de la commission des affaires économiques, j'ai fait le choix de ne pas amender le chapitre consacré aux énergies renouvelables, dont nous nous sommes saisis pour avis. Ce chapitre procède à une remise à plat globale du système de soutien à ces énergies, par la création d'un nouveau système de prime avec mise sur le marché, le complément de rémunération, qui viendra remplacer le système de l'obligation d'achat. Il vise aussi à harmoniser la gestion des concessions hydroélectriques à l'échelle des grandes vallées et avant l'arrivée à échéance du renouvellement de ces contrats.

Le titre VI concerne la sûreté nucléaire. Il s'agit essentiellement d'articles de transposition de textes européens ou de conventions internationales dans le domaine de la sûreté, auxquels nous ne pouvons qu'être favorables. Plusieurs mesures me semblent aller dans le bon sens. Ainsi du renforcement du rôle des commissions locales d'information, qui bénéficieront d'un meilleur accès à l'expertise, en particulier à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, et pourront participer plus facilement à des visites de sites. L'information des citoyens et la transparence sont essentielles si l'on veut avoir en France une filière nucléaire moderne et bien acceptée par tous.

Il est également bienvenu de prévoir qu'un décret encadre, et le cas échéant limite, le recours à la sous-traitance pour des raisons de sécurité : c'est là un point crucial. De nombreux rapports ont souligné, par le passé, le risque de sûreté attaché à une multiplication des prestataires et des sous-traitants. Le problème est ici pris en compte : non seulement le nombre d'échelons de sous-traitance pourra être limité, mais l'exploitant devra de surcroît assurer la surveillance des intervenants extérieurs auxquels il a recours. La confiance dans le nucléaire passe aussi par ce type de mesures. Autre mesure importante : la mise en place d'un médecin référent unique tout au long de leur parcours pour améliorer le suivi médical des travailleurs exerçant chez les sous-traitants de l'industrie nucléaire.

Le titre VII vise à clarifier et simplifier les procédures. Au sein de ce titre, nous ne sommes saisis au fond que des articles 35 à 38 *ter*.

Les articles portant dérogation à la loi Littoral pour les ouvrages liés aux énergies renouvelables sont globalement conformes aux conclusions du rapport qu'Odette Herviaux et Jean Bizet nous ont présenté l'année dernière. En arrière-plan se dessine cependant la question plus large et plus épineuse de l'implantation des éoliennes sur le territoire, et des règles d'urbanisme applicables. Plusieurs amendements ont été déposés sur ce sujet important, et nous aurons l'occasion d'en débattre au cas par cas lors de l'examen des articles. Je note simplement que nous aurons à trouver un équilibre permettant de concilier d'une part, le développement de ce mode de production d'énergie renouvelable, d'autre part, les enjeux sanitaires et la protection de l'environnement.

Le titre VIII concerne la nouvelle gouvernance nationale de la transition énergétique mais aussi la transition énergétique dans les territoires.

Au sein de ce titre, nous sommes saisis principalement de l'article 56, qui réaffirme le rôle de chef de file de la région en matière d'efficacité énergétique et qui crée les plans climat air-énergie territoriaux (PCAET), qui, établis au niveau intercommunal, couvriront tout le territoire sans doublons, et, se complétant d'un volet « air », sur le modèle du schéma régional climat air énergie, viennent se substituer aux PCTE.

Cet article fixe également un objectif de deux cents « territoires à énergie positive ». Ces territoires, à mon sens mal nommés puisque leur objectif se limite à atteindre un « équilibre » entre production et consommation d'énergie, font l'objet d'un appel à projets du ministère. À la clé : des aides de l'Ademe, un accès prioritaire pour bénéficier de prêts bonifiés et d'aides à la mise en œuvre de la transition énergétique.

L'article 57 promeut enfin le service communal de chaleur et de froid. Les communes et intercommunalités sont chargées de mettre en œuvre un schéma directeur du réseau de chaleur permettant d'en planifier le développement et le potentiel en énergies de récupération. Je suis plus que favorable à cette initiative, alors nos réseaux de chaleur ne desservent que 5 % des Français contre 13 % des habitants en moyenne au sein de l'Union européenne. Veillons tout de même à ce que le développement de la part des énergies renouvelables et de récupération dans l'approvisionnement du réseau soit apprécié en tenant compte des capacités de production. Lors de notre déplacement à Bordeaux, nous avons vu qu'un écoquartier peut fonctionner grâce à la biomasse issue du bois produit alentour.

Telles sont les principales mesures de ce Grenelle III. Nous avons à en examiner les enjeux essentiels : la redéfinition des objectifs de notre politique énergétique, les transports, qui sont au cœur de la sortie d'un modèle carboné de développement, l'économie circulaire, qui est au cœur d'un changement de société, et l'implication des territoires, sans laquelle la transition écologique ne réussira pas.

Je me suis employé à chercher, tout au long de mes travaux, le juste dosage. Il s'agit d'aller de l'avant, d'innover, de renforcer la place des énergies renouvelables tout en restant réaliste quant aux moyens pour y parvenir. L'équilibre n'est pas facile à trouver. Il est pourtant le cœur d'un fragile consensus que nous avons la responsabilité de rechercher.

Je souhaite que le Sénat soit au rendez-vous de ce changement. Il y va de notre responsabilité d'élus, mais aussi de citoyens. Il y va de l'avenir de nos enfants et de nos petits-enfants. Il me semble que notre devoir est d'apporter notre modeste part à cette mutation qui nous dépasse, et qui est en train de s'opérer sous nos yeux.

M. Hervé Maurey, président. – Toute la difficulté est en effet de trouver le juste milieu entre les nécessaires évolutions et les contraintes qu'elles impliquent pour les ménages, les entreprises et les collectivités territoriales. Je salue le travail de notre rapporteur.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je félicite à mon tour le rapporteur pour la qualité de son propos, qui s'appuie sur un travail préparatoire approfondi et de nombreuses auditions. Nous partageons beaucoup de ses observations. Nous ne saurions le suivre, en revanche, lorsqu'il qualifie ce texte attendu de « fourre-tout ». C'est au contraire un texte qui s'engage sur un projet global à large spectre, avec des objectifs forts, au premier rang desquels celui de parvenir à un *mix* énergétique performant. Je ne doute pas que nous saurons nous retrouver là-dessus.

Lors du discours d'ouverture de la première conférence environnementale, le 14 septembre 2012, François Hollande soulignait que l'enjeu était de faire de la France la nation de l'excellence environnementale, soulignant que cette exigence était à la fois une obligation, une volonté et un atout pour l'emploi : « *A nous de faire que la lutte contre le réchauffement climatique soit non seulement une cause planétaire, européenne, nationale, mais le levier d'un nouveau modèle de croissance à la fois intelligent, durable et solidaire. La France, et j'en prends ici l'engagement* », poursuivait-il, « *se mobilisera dans la transition énergétique. Voilà le cap, la transition.* »

Ce projet de loi traduit cette volonté politique de basculer vers un mode de consommation plus économe, moins carboné et d'inciter les acteurs à adopter des comportements plus vertueux, en phase avec les enjeux du changement climatique. La notion de croissance verte traduit ce volontarisme politique. La transition énergétique et écologique ouvre l'opportunité de renouer avec une croissance durable et riche en emplois, fondée sur des investissements innovants de nature à transformer en profondeur nos modes de production et de consommation. Cette loi sera créatrice d'emplois ; le chiffre de 100 000 a été avancé. Elle a aussi pour ambition d'accroître le pouvoir d'achat des ménages en réduisant leur facture énergétique et partant, contribuer à relancer une dynamique de croissance.

Ce projet de loi signe la première étape d'une mobilisation qui vise à relancer l'investissement et renouer avec la croissance. Il s'agit d'engager de grands chantiers : rénovation thermique des bâtiments et développement de transports propres, tout d'abord. Lutter contre la pollution de l'air et réduire notre dépendance aux hydrocarbures sont deux exigences qui appellent une nouvelle politique des transports. Le titre III du projet de loi contient des mesures importantes en ce sens, comme l'obligation renforcée pour l'Etat, les loueurs et les flottes de taxis d'acquérir des véhicules propres ou le développement programmé des bornes de rechargement électrique. Il relance, en faveur de la qualité de l'air, les zones à circulation restreinte, dans une version qui tire les enseignements de celle qu'avait prévu le Grenelle.

Troisième grand chantier, celui de l'économie circulaire, qui passe par l'obligation de réduire les déchets à la source et la lutte contre le gaspillage. Il s'agit d'enclencher une révolution dans les comportements et de poser les fondements d'une politique industrielle fondée sur un usage efficace des ressources.

Vient enfin le chantier des énergies renouvelables, qui passe par le développement de filières solides, compétitives, créatrices d'emplois et bénéficiant, pour accélérer les délais d'implantation, de procédures simplifiées.

L'innovation, la recherche, la formation professionnelle doivent être le fer de lance de la transition énergétique dans les territoires. Ce projet mérite un vrai débat, qui n'a pu s'engager, nous le regrettons, à l'Assemblée nationale. Il doit avoir lieu au sein de notre Haute Assemblée, et trouver les voies du consensus dont le pays a besoin.

M. Ronan Dantec. – Je rends hommage à notre rapporteur. Face à cette loi très dense, qui a donné lieu à un tombereau d'amendements, je ne doute pas qu'il saura faire le tri pour avancer dans le consensus. Le terme clé est ici celui de transition énergétique. Notre pays, dans l'impasse, en a besoin. Le débat engagé depuis un an a montré que si nous poursuivons sans diminuer notre consommation d'énergie et sans diversifier notre *mix* électrique, nous allons au-devant d'une catastrophe non seulement environnementale mais économique.

Le climat figure au rang des grands enjeux. Entendons-nous atténuer nos ambitions, ou les adapter pour les rendre encore plus efficaces ? Le débat tranchera. Il est clair qu'il faut agir pour réduire notre consommation d'énergies fossiles, notamment dans le secteur des transports. La France est prompte à mettre en avant sa production d'électricité faiblement carbonée, car cela lui permet du même coup de faire oublier que son effort pour réduire les transports carbonés n'est pas à la hauteur de celui de ses voisins – voir le destin de l'écotaxe. La transition énergétique passe aussi par l'efficacité énergétique, et porte l'enjeu, essentiel, de la mobilité.

La filière nucléaire française est en situation de faillite. Si l'État n'était pas actionnaire d'Areva, l'entreprise serait en cessation de paiement. Rien ne sert de se bercer de l'idée qu'une nouvelle génération de réacteur miracle nous sauvera, et que l'on pourra maintenir notre parc tout en développant les énergies renouvelables. Alors que le marché européen est en surproduction, et que le prix de l'électricité de gros est descendu à 37 euros, quand il devrait être de 55 euros pour couvrir le coût de notre production nucléaire. Maintenir l'existant et retarder les échéances serait mener la France vers le déclin industriel. La transition énergétique est un objectif de survie.

La loi fixe un objectif raisonnable : ramener la part du nucléaire à 50 % de notre *mix* électrique à l'horizon 2025. Elle dispose que c'est à la nation que revient la maîtrise des stratégies énergétiques, qui avait été déléguée à l'opérateur historique, et prévoit une programmation de la production énergétique, révisable à cinq ans.

Pour avoir présidé le groupe de travail relatif à la gouvernance du débat national sur la transition énergétique, je me réjouis de constater que nos propositions visant à renforcer le schéma régional climat air énergie et, à l'échelon intercommunal, le plan climat territorial, ont avancé. La réussite de la transition énergétique passe par la mobilisation des territoires. Je souscris au vœu de notre rapporteur de voir le Sénat se mobiliser pour parvenir à un consensus sur des amendements susceptibles de recueillir un accord en CMP, mais encore faudrait-il, au préalable, qu'un consensus se dégage sur les grands équilibres de ce texte...

Mme Chantal Jouanno. – Je remercie le rapporteur, que je sais expert sur ces sujets. Au-delà des postures politiques, reconnaissons que ce texte se situe dans la continuité du Grenelle, à ceci près qu'il aborde la question du nucléaire, volontairement écartée alors, et laisse de côté un certain nombre de sujets comme la biodiversité, la santé et la consommation, qui en étaient partie.

Si nous pouvons souscrire aux objectifs que fixe le titre I, se pose pour nous la question des moyens. Dès lors que l'on n'engage pas une réforme globale de la fiscalité, pour la faire peser sur les pollutions plutôt que sur les moyens de production, et que le budget du ministère et de l'Ademe diminue, j'ai peine à croire qu'ils seront au rendez-vous, d'autant que la proposition portée par certains membres du comité d'experts présidé par Alain Grandjean, et qui visait à s'appuyer sur des fonds privés, a été écartée.

Il conviendrait de s'interroger, s'agissant du titre III, sur le transport de marchandises, sujet de préoccupation pour l'avenir. Il serait bon, également, de mieux faire le lien entre transport et urbanisme.

S'agissant du titre IV, relatif à l'économie circulaire, vous avez raison d'insister sur la nécessité de soulever la question des ressources

stratégiques d'avenir - y compris les matières de base comme l'aluminium, le zinc, le cuivre, le ciment.

S'agissant des titres VII et VIII, relatifs aux procédures et à la gouvernance, enfin, nous plaillons pour que le texte, aujourd'hui très centralisateur, reconnaisse plus de liberté et de pouvoir d'expérimentation aux collectivités territoriales.

M. Charles Revet. - A mon tour de féliciter notre rapporteur, qui a conduit un nombre impressionnant d'auditions. Oui, il est souhaitable d'avancer tout en prenant en compte les contraintes que cela implique, afin de ne pas pénaliser nos entreprises.

Développer de nouveaux modes de production d'énergie plus respectueux de l'environnement : qui ne souscrirait à cet objectif ? Sous réserve de parvenir à un juste milieu, car l'objectif est aussi d'aider nos entreprises, tant celles qui se créeront dans ces nouvelles filières que celles qui sont consommatrices d'énergie, à renouer avec la compétitivité.

L'un de mes interlocuteurs, qui a travaillé dans le domaine du nucléaire, m'a alerté sur la question des déchets, en m'expliquant que l'on pourrait éviter un jour d'avoir à les traiter comme on le fait à la Hague, en en faisant le combustible de centrales de quatrième génération. Alors que la ministre elle-même reconnaît que l'on ne pourra se passer du nucléaire, cette piste, qui permet de faire d'un mal un bien, vaudrait d'être explorée.

Mme Évelyne Didier. - Ce projet est attendu, car il y a urgence. Nous nous réjouissons que la ministre de l'écologie en ait fait une priorité. Je remercie le rapporteur de son travail - et de l'exhaustivité de son exposé...

Transition énergétique, indépendance énergétique, lutte contre le changement climatique sont autant d'objectifs complémentaires. On ne saurait reprocher à ce projet de loi d'être un texte fourre-tout au motif qu'il touche aux questions des bâtiments, des transports, des déchets. Comment prétendre que ces sujets n'ont rien à voir ?

Je me concentrerai, pour l'heure, sur le titre IV. Nous militons, texte après texte, pour faire avancer la politique des déchets, tant ménagers que collectifs. Il importe certes de faire en sorte que le coût de l'effort soit contenu, mais nous insistons pour que ne soit pas abandonnée la maîtrise publique sur ces politiques, au risque de ne la voir traiter que les grands gisements de déchets, la charge du traitement de ceux de moindre importance retombant sur les collectivités. Il nous faut trouver, ensemble, un équilibre.

Je m'interroge, également, sur les concessions hydroélectriques. N'est-on pas en train de faire ce que l'on a fait pour les autoroutes ? Ce sont des outils construits par le public, dont il importe qu'ils restent gérés par la puissance publique pour gérer les pics et maîtriser les flux sans accidents.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Jean-Jacques Filleul et Evelyne Didier se sont insurgés contre l’expression de texte fourre-tout que j’ai employée. Sans doute me suis-je mal exprimé. Ce texte, qui visait essentiellement, au départ, l’énergie nucléaire, a peu à peu évolué vers des questions touchant à la transition écologique. De multiples dispositions sont venues s’y sédimenter, si bien qu’il s’en trouve considérablement allongé.

M. Hervé Maurey, président. – Ou enrichi.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Au prix de nombreux doublons, de redites. Il faut alléger pour y voir clair. Le Sénat peut beaucoup apporter en ce sens. Jean-Jacques Filleul dit attendre beaucoup de nos débats en commission. Moi de même. La liberté de parole prévaut parmi nous. Nous sommes tous favorables à la transition énergétique, même si, comme l’a rappelé Ronan Dantec, des points de divergence subsistent : à nous de nous efforcer de cheminer vers le consensus.

D’accord avec Chantal Jouanno pour considérer que la question du transport de marchandises est essentielle. Le transport routier ne cesse de grossir alors que les outils que sont nos ports peinent à se développer faute de moyens d’acheminement adaptés (*M. Charles Revet le confirme*).

D’accord aussi sur la question du financement. Il est vrai que la Caisse des dépôts et consignations peut prêter, mais ce ne sera jamais que de l’emprunt.

D’accord, enfin, sur le lien avec l’urbanisme. Nous devons lutter plus que jamais contre l’étalement urbain, couteux en transport pour le citoyen, au prix d’une surconsommation d’énergies fossiles, et qui entraîne, de surcroît, une déperdition de terres agricoles.

J’observe qu’Evelyne Didier rejoint Charles Revet, homme du juste milieu, pour souhaiter nous voir trouver un équilibre. Je m’en réjouis, et la commission s’y attachera, comme l’a souhaité son président.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Intitulé du projet de loi

M. Louis Nègre, rapporteur. – Nous sommes tous d’accord pour considérer qu’il s’agit là d’un texte fondateur, dans le prolongement du Grenelle. Il va plus loin que le simple souci de rééquilibrage du *mix* énergétique et touche à des enjeux comme la gouvernance, la sûreté nucléaire ou l’économie circulaire. Mon amendement n° 13 tend donc à en modifier l’intitulé, pour retenir les termes de transition écologique, en cohérence avec l’appellation du Conseil national de la transition écologique mis en place en 2013.

M. Ronan Dantec. – Nous n’y sommes pas favorables. Ce texte ne balaie pas tous les enjeux de la transition écologique – encadrement de

l’empreinte environnementale de la France, préservation de la biodiversité, enjeux fonciers, protection de la terre, de l’eau... Il reste, fondamentalement, un texte de transition énergétique, même s’il ouvre quelques *excursus* vers l’écologie.

M. Jean-Jacques Filleul. – J’irai dans le même sens. Ce texte ne couvre pas tout le champ de l’écologie. J’ajoute qu’il a déjà son identité, notamment dans la presse. Je ne suis pas favorable à l’amendement.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L’ambition n’en est pas moins plus large que la seule énergie, il serait bon de faire passer le message. Ce texte touche au logement, aux transports, il vise à faire évoluer les comportements. En modifier l’intitulé dans le sens que je propose marquerait notre ambition.

M. Hervé Maurey, président. – C’est en somme un souci pédagogique qui vous guide. Le texte ne porte pas seulement sur le *mix* énergétique mais ouvre sur une approche plus large. Retenir l’intitulé que vous proposez aurait, si je comprends bien, valeur de symbole.

Mme Annick Billon. – Quelle que soit l’appellation qu’on lui donne, ce texte ne balaie pas tous les sujets, qu’ils relèvent de l’écologie ou de la seule énergie.

M. Charles Revet. – On pourrait aussi reprendre les deux termes...

L’amendement n° 13 n’est pas adopté.

Titre I^{er}

L’amendement n° 142 devient sans objet.

Article 1^{er}

M. Louis Nègre, rapporteur. – Mon amendement n° 14 vise à introduire dans la loi l’objectif de réduction de la pollution de l’air, dont on connaît l’impact sur la santé publique.

L’amendement n° 14 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le grand public a parfaitement intégré qu’un bâtiment à énergie positive est un bâtiment qui produit plus d’énergie qu’il n’en consomme. Définir le territoire à énergie positive comme un territoire atteignant l’équilibre entre consommation et production plutôt que comme un territoire produisant plus d’énergie qu’il n’en consomme introduit la confusion : mon amendement n° 122 y remédie.

L’amendement n° 122 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Mon amendement n° 15, rédactionnel, lie les objectifs nationaux aux engagements pris par la France au niveau européen.

M. Ronan Dantec. – Cet amendement, loin d’être rédactionnel, est éminemment politique. Personne ne sait ce que seront les engagements de

l'Union européenne à l'horizon 2050. Elle s'est fixé des objectifs à l'horizon 2030, mais pas au-delà. Ce serait prendre un risque que de lier les ambitions de la France à des objectifs européens que nous ne connaissons pas.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il existe une politique européenne dotée de quelques grands objectifs sur lesquels tous les États membres sont calés. Il n'est pas inutile de faire ressortir que nous ne sommes pas de mauvais élèves, comme on nous le reproche souvent.

L'amendement n° 15 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'objectif de réduire la consommation énergétique finale de 50 %, par référence à 2012, en 2050 ne doit pas se traduire par une baisse de l'activité économique et de la compétitivité de nos entreprises. Réduire l'intensité de notre consommation énergétique suppose de s'appuyer sur le levier des économies d'énergie et de l'efficacité énergétique, que l'on ne saurait améliorer sans tenir compte du rapport entre consommation énergétique et PIB, sauf à perdre de vue cette exigence. Mon amendement n° 16 vise à exprimer clairement que la compétitivité des entreprises doit être prise en compte.

L'amendement n° 16 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'objectif de réduction de la part du nucléaire dans le *mix* électrique ne doit pas constituer une ligne rouge justifiant l'immobilisme sur le sujet. L'industrie nucléaire est un fleuron de notre économie ; nous devons conforter sa position de leader. Mon amendement n° 54 prévoit que la révision du rapport au Parlement tous les cinq ans, permet de réviser l'objectif s'il s'avère irréaliste au regard de la compétitivité de notre économie.

L'amendement n° 54 est adopté.

Article 2

M. Louis Nègre, rapporteur. – Mon amendement n° 17 vise à rappeler que si la lutte contre le changement climatique implique de réduire les émissions de gaz à effet de serre, la réduction des émissions de polluants atmosphériques, dont les particules fines, est également une priorité, tant pour des raisons environnementales que de santé publique.

L'amendement n° 17 est adopté.

M. Hervé Maurey, président. – Nous abordons à présent le titre III, sur lequel la commission a reçu délégation au fond. Notre vote déterminera donc la rédaction du texte tel qu'il devrait être établi en commission des affaires économiques puis soumis à examen en séance publique.

Article additionnel avant l'article 9A

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 128 conditionne l'intervention du STIF en matière d'autopartage et de location de vélos à l'inexistence de tels services et à l'accord des communes et établissements

publics de coopération intercommunale (EPCI) intéressés. Je n'y suis pas favorable. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a entendu confier l'ensemble des compétences liées à la mobilité à une même autorité organisatrice. Rien ne justifie d'y faire exception pour la région Ile-de-France. Aussi faudra-t-il envisager, au moment du renouvellement des contrats, de rendre au Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) la compétence sur les services d'autopartage et de location de vélos.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 128.

Article 9A (nouveau)

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9A sans modification.

Article 9B (nouveau)

L'amendement rédactionnel n° 18 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 138, comme le n° 73 qui le suit, introduit une idée qui me tient à cœur, celle de l'empreinte écologique. En toute logique, la notion de véhicule propre devrait en effet prendre en compte les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques non seulement à l'échappement, mais sur l'ensemble de son cycle de vie, depuis la fabrication du véhicule jusqu'à sa destruction, en passant par sa commercialisation. C'est ce que l'on appelle l'empreinte écologique.

S'il est difficile, pour des raisons pratiques, de mesurer l'ensemble de ces émissions, je ne suis pas contre l'idée d'introduire cette notion d'empreinte écologique au sein d'un article qui présente les enjeux prioritaires de notre politique industrielle.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 138 et 73.

L'amendement n° 539 devient sans objet.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Un mot sur cet amendement n° 539, qui mettait le doigt sur un sujet important : l'émission de particules fines provenant de l'abrasion.

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) estime que les transports routiers représentent environ 18 % des émissions nationales de particules PM 2,5 – soit les particules d'une taille inférieure à 2,5 micromètres. Or, parmi ces particules, on trouve aussi des particules ultrafines, de taille comprise entre 10 et 500 nanomètres, dont on sait aujourd'hui qu'elles sont particulièrement nocives pour la santé, puisqu'elles sont capables de passer à travers nos alvéoles pulmonaires et donc de provoquer, non seulement des maladies respiratoires, mais aussi des affections systémiques plus graves, comme les maladies cardio-vasculaires.

Que nous soyons nombreux à avoir déposé des amendements sur ce sujet témoigne bien d'une prise de conscience. Notre table ronde sur le diesel de la semaine dernière nous a montré que ces particules n'étaient pas seulement dues à l'échappement des véhicules, mais provenaient aussi de l'usure des pneumatiques, de l'abrasion des systèmes d'embrayage et des plaquettes de freins, ou encore de la remise en suspension, au passage des véhicules, de particules déposées sur la chaussée. Un expert a estimé que 50 % des émissions de particules fines seraient dus à ce phénomène d'abrasion. C'est dire combien il importe de le prendre en compte dans notre démarche. D'où l'idée de mettre en place un comité d'experts. Je vous proposerai également, dans un amendement à venir, de prévoir qu'un rapport du Gouvernement nous soit remis sous un an, faisant le point et proposant des pistes d'actions et de réglementation et qu'il fasse l'objet d'un débat devant le Parlement, pour décider, de manière éclairée, des actions concrètes à mettre en œuvre.

Mme Évelyne Didier. – Pour ne pas allonger les débats, je m'en tiendrai à définir la position de mon groupe au terme de l'examen des articles.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9B dans la rédaction issue de ses travaux.

Article additionnel avant l'article 9

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 544 tend à modifier le code des marchés publics afin de favoriser les transports de marchandises les moins polluants, *via* le recours au transport multimodal. Si je suis bien évidemment favorable à cette logique, je crains l'introduction d'une distorsion de cette nature dans le code des marchés publics.

Charles Revet, auteur de l'amendement, argue que cette disposition serait le pendant, pour les personnes publiques, de l'article 12 pour les sociétés industrielles et commerciales : tel n'est pas exactement le cas puisque l'article 12 exige seulement des entreprises qu'elles établissent des plans d'action pour atteindre des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques pour les transports.

J'ajoute que le code des marchés publics étant réglementaire, il ne serait pas bienvenu d'y introduire une mesure législative.

Mme Chantal Jouanno. – La loi s'impose au règlement !

M. Louis Nègre, rapporteur. – La préoccupation de l'auteur de l'amendement, enfin, est satisfaite par les alinéas 4 et 5 de l'article 9B, qui prévoit que l'Etat encourage le report modal du transport routier par véhicule individuel vers le transport ferroviaire et accorde une priorité, pour le transport de marchandises, aux investissements de développement du ferroviaire, des voies d'eau et des infrastructures portuaires. Je vous suggère donc le retrait.

M. Charles Revet. – Il faut savoir ce que l'on veut. Voter une telle disposition aurait un effet d'appel. Si le Parlement ne se saisit pas du sujet, qui le fera ?

Mme Odette Herviaux. – Il reste possible, sans porter atteinte à la concurrence, d'introduire des exigences, dès lors qu'elles sont justifiées, dans le cahier des charges d'un marché public.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous propose de retirer cet amendement pour le redéposer en vue de la séance, afin que le débat ait lieu dans l'hémicycle.

Mme Annick Billon. – L'objectif que poursuit l'amendement est louable, mais on ignore comment se définira, à terme, un « véhicule routier non polluant ».

L'amendement n° 544 est retiré.

Article 9

L'amendement rédactionnel n° 20 est adopté, ainsi que l'amendement de cohérence n° 23.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Mon amendement n° 29 vise à supprimer l'alinéa 10 de l'article, qui prévoit, pour les réseaux de transports publics urbains des agglomérations de plus de 100 000 habitants, une obligation d'équipement en véhicules fonctionnant à l'aide d'un carburant dont le taux minimal d'oxygène a été relevé, disposition inutile puisqu'il est déjà prévu un taux minimal d'incorporation de biocarburants dans le gazole.

L'amendement n° 29 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Mon amendement n° 27, de cohérence rédactionnelle, vise à éviter la codification de dispositions transitoires.

L'amendement n° 27 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel n° 28.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'alinéa 24 de l'article 9 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures visant à faciliter l'expérimentation de véhicules à délégation partielle ou totale de conduite sur la voie publique. Sachant qu'il existe des véhicules expérimentaux de transports collectifs – des expérimentations sont d'ailleurs en cours dans le sud-ouest et à la Rochelle par exemple –, il convient de prévoir que ceux-ci, et ceux-ci seuls, par souci de sécurité, peuvent emprunter les voies réservées aux transports collectifs. Tel est l'objet de mon amendement n° 110.

L'amendement n° 110 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements identiques n° 535 et 404 rectifié visent à supprimer l'obligation faite aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'atteindre, lors du renouvellement de leur parc, dès lors qu'il compte plus de vingt véhicules, une proportion

minimale de 20 % de véhicules. Cette obligation est loin d'être nouvelle, puisqu'elle trouve son origine dans la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de 1987, dont les dispositions sont ici *de facto* assouplies puisque la définition des véhicules propres n'exclut plus aucune motorisation ni source d'énergie, pour ne s'attacher qu'aux émissions polluantes. J'ajoute que cette disposition, qui ne s'appliquera qu'aux parcs de plus de vingt véhicules, ne touchera guère les collectivités rurales. Retrait, sinon rejet.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous partageons l'avis du rapporteur.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n° 535 et n° 404 rectifié.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements identiques n° 139 et n° 74 reprennent l'idée d'apprécier « l'empreinte écologique » des véhicules à l'aune des émissions dont ils sont responsables sur l'ensemble de leur cycle de vie. S'il est vrai que cette notion d'empreinte écologique est la plus exacte, il n'en faut pas moins rester pragmatique. L'idée, intellectuellement intéressante, est inapplicable en pratique. On ne sait pas comment mesurer les émissions liées aux procédés industriels qui régissent la construction puis la destruction d'un véhicule. Si l'on veut fixer des seuils concrets, mesurables, il faut se référer aux émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques dues à son utilisation.

La définition des véhicules propres que retient le texte a donné lieu à une multiplicité d'amendements. Les nombreuses auditions que j'ai conduites m'ont cependant convaincu de la conserver. Une chose est sûre, c'est que cette définition fait en grande partie dépendre le périmètre de ces véhicules du décret qui sera pris et des seuils qui seront retenus. Davantage orientée, initialement, vers le véhicule électrique, elle n'exclut désormais aucune motorisation, ni aucune source d'énergie pour définir le véhicule propre. Il m'a semblé que c'est la bonne option : il serait périlleux de prétendre dresser une liste exhaustive des véhicules concernés. Un tel inventaire à la Prévert, outre qu'il ferait courir le risque d'un oubli, préempterait l'avenir : exclure par principe une motorisation ou une source d'énergie freinerait l'innovation. Le seul critère véritablement discriminant est bien le niveau d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, dont les particules fines, d'un véhicule. Cette définition n'oppose aucune technologie à une autre, aucune source d'énergie à une autre, et incite au contraire toutes nos filières industrielles à innover pour réduire leurs émissions. Je suggère donc le retrait de ces amendements.

Les amendements identiques n°s 139 et 74 sont retirés.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Même observation sur les amendements identiques n° 62 et n° 287 : évitons de dresser un inventaire.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 287 et 62.

M. Charles Revet. – Je suppose que mon amendement n° 390 rectifié recueillera le même avis défavorable du rapporteur. Je le retire, non sans avoir fait observer qu'il ne tombe pas dans le travers de l'inventaire.

L'amendement n° 390 rectifié est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Même demande de retrait sur l'amendement n° 339. La définition retenue n'exclut, encore une fois, aucune motorisation.

M. Charles Revet. – Pourquoi ne mentionner que les seuls véhicules électriques ?

M. Hervé Maurey, président. – L'Assemblée nationale a répondu à votre préoccupation, en précisant bien que les véhicules propres ne se limitent pas aux véhicules électriques.

M. Louis Nègre, rapporteur. – La définition, encore une fois, ne vise plus aucune motorisation ni aucun carburant, mais tient compte des seuls effets polluants.

Mme Chantal Jouanno. – A quoi bon mentionner explicitement, dans ce cas, les véhicules électriques ?

M. Louis Nègre, rapporteur. – Ils n'émettent en effet, par définition, aucun gaz à effet de serre ni aucun polluant atmosphérique. N'oublions pas, cependant, que la France est leader en ce domaine. Faire figurer cette mention dans la loi ne fera pas de mal...

L'amendement n° 339 est retiré.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 215.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Même observation sur les amendements identiques n°s 167, 396 rectifié et 519. Les pots d'échappement et l'abrasion ne sont pas seuls à l'origine de l'émission de particules fines. Surtout, cette précision n'apporte pas grand-chose à la définition, puisqu'il n'existe pour l'heure aucune mesure incontestable, aucun standard, aucune réglementation européenne de ce phénomène. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

Les amendements identiques n°s 167, 396 rectifié et 519 sont retirés.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 453 entend compléter l'obligation d'acquisition ou d'utilisation de véhicules propres lors du renouvellement du parc par une obligation relative aux vélos à assistance électrique. Si je comprends ce souci d'enclencher une logique vertueuse d'incitation à l'usage du vélo, je rappelle que l'alinéa en cause est relatif au renouvellement du parc automobile de l'Etat et des collectivités. Un vélo ne saurait remplacer un véhicule à quatre places.

Je n'ai rien contre le vélo à assistance électrique, c'est même l'un de mes véhicules de fonction, et il est vrai que l'usage en est encore bien peu

développé en France, à la différence de ce que j'ai vu dans la plaine du Pô, où l'on en croise des centaines. Le parc de l'État en compte entre 2 et 5 %, celui des collectivités 1 % seulement. Cela étant, je préférerais voir retirer l'amendement.

M. Ronan Dantec. – Ne pourrait-on du moins compléter l'alinéa en ajoutant « y compris les vélos à assistance électrique », pour donner un signal ? Cela permettrait de surcroît aux collectivités de faire des économies sur leur flotte. Beaucoup pensent que les vélos ne peuvent être comptabilisés dans le parc.

M. Louis Nègre, rapporteur. – C'est en effet autre chose de préciser que les vélos à assistance électrique peuvent entrer dans les 20 %.

M. Hervé Maurey, président. – Mais cela peut aussi avoir un effet pervers et pousser les collectivités à éviter de se doter de véhicules électriques en achetant quelques vélos.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il faut en effet y regarder de près. Je vous propose de retirer l'amendement, quitte à y revenir en séance.

Mme Évelyne Didier. – Laissez donc respirer les élus ! Une commune que je connais a recours à des véhicules d'entreprise, mais possède un vélo pour les plis, d'autres ont choisi de procéder différemment. Laissons les élus choisir, en fonction de leur territoire et évitons d'être trop bavard dans la loi.

M. Rémy Pointereau. – Tout à fait d'accord. Alors que l'on parle de choc de simplification, n'allons pas en rajouter !

L'amendement n° 453 est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n°s 98, 187, 244 rect. et 314 sont identiques et visent à mentionner les véhicules fonctionnant au biogaz et au gaz naturel dans la définition des véhicules propres. Pour les mêmes raisons que précédemment, cet ajout n'est pas nécessaire. Je propose donc le retrait, ou le rejet.

M. Charles Revet. – Que veut-on faire à travers cette loi ? Favoriser les véhicules électriques au motif que nous sommes bien positionnés dans ce domaine ? À ma connaissance, le véhicule électrique n'est pertinent qu'en zone urbaine. Je ne connais pas de modèle qui soit utilisable pour des longs parcours. Si l'objectif est de protéger l'environnement, nous devons également mettre l'accent sur d'autres carburants.

M. Louis Nègre, rapporteur. – C'est déjà le cas dans le texte. Certes, le véhicule électrique est le seul qui soit 100 % propre, car tous les autres émettent un minimum de polluants atmosphériques. Il est donc logique de mettre l'accent sur ce produit phare de l'industrie française, pour lequel Renault détient une position de *leader*. Mais le projet de loi précise bien que tout type de carburant, tout type de moteur est accepté, à partir du moment où son niveau d'émissions est inférieur à un seuil défini par décret. La seule

question pour laquelle je n'ai pas de réponse à ce jour est la suivante : le diesel Euro 6 est-il considéré comme un véhicule propre ?

M. Hervé Maurey, président. – Je rappelle à Charles Revet que les véhicules propres sont définis à l'article 9, alinéa 6, comme « les véhicules électriques ainsi que les véhicules de toutes motorisations et de toutes sources d'énergie produisant de faibles niveaux d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, fixés par référence à des seuils déterminés par décret ». Par conséquent, véhicule propre n'est pas synonyme de véhicule électrique dans le projet de loi, d'où l'avis négatif du rapporteur sur l'ensemble de ces amendements.

L'amendement n° 244 rect. est retiré.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 98, 187 et 314.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n°s 38 et 52 sont identiques et visent à prévoir que le décret fixe, non pas des seuils d'émissions, mais de manière plus large, des « critères d'éligibilité ». Concrètement cela veut dire qu'on change le critère discriminant : ce ne sera plus seulement les émissions que l'on regardera, mais des listes de sources d'énergie ou de technologies, par exemple, qui seraient a priori considérées comme propres. Pour les mêmes raisons que précédemment, je suis défavorable à ces amendements.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 38 et 52.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 63 est un amendement de cohérence avec l'amendement n° 62. Mon avis sera donc le même : défavorable, ainsi qu'à l'amendement n° 288 qui est identique.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 63 et 288.

M. Hervé Maurey, président. – J'imagine que les amendements n°s 340, 216 et 391 rect. qui traitent également de ce sujet, subiront le même sort.

Les amendements n°s 340 et 391 rect. sont retirés.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 216.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 58 est identique aux amendements n°s 53, 37 et 99 et est de mon point de vue très intéressant.

En effet, l'article 9 distingue deux cas de figure : les véhicules légers, pour lesquels une obligation minimale d'acquisition de véhicules propres est prévue pour l'État ainsi que pour les collectivités territoriales ; les véhicules de plus de 3,5 tonnes, pour lesquels une obligation de 50 % est prévue seulement pour l'État et ses établissements publics. Mais rien n'est prévu en termes d'obligation, pour les collectivités territoriales, pour leurs flottes de véhicules lourds.

Je me suis interrogé sur le surcoût que pourrait représenter une telle obligation pour les collectivités. Il ressort de mes recherches qu'il serait important : à titre d'exemple, le surcoût annuel du remplacement des bus diesel par des bus électriques serait de 21 millions d'euros, et de 4 millions d'euros pour des bus hybrides. En outre, les constructeurs ne savent pas encore produire en série les matériels les plus propres, à savoir les bus électriques.

Pour autant, il n'est pas satisfaisant de ne pas avancer sur ce sujet. La solution que préconise cet amendement me semble pertinente : demander aux collectivités d'étudier ce choix à l'occasion du renouvellement de leur parc. J'y suis donc favorable.

J'ajoute que j'ai eu l'occasion de discuter de cette question avec le président de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP). Il s'oppose fortement à ce que l'on impose un bus électrique car celui-ci n'existe pas, à l'exception des modèles chinois dans lesquels il n'est presque pas possible de s'asseoir en raison de la place qu'occupe la batterie.

M. Hervé Maurey, président. – Il y a quelques jours, le président du Conseil général de Vendée nous disait justement que lorsqu'il a tenté l'expérience du renouvellement de sa flotte, il a rencontré beaucoup de difficultés pour trouver un constructeur. J'ignore cependant la nature exacte de la motorisation qu'il recherchait.

M. Louis Nègre, rapporteur. – La situation peut cependant évoluer très rapidement.

M. Ronan Dantec. – Je pense que si le Gouvernement met en place une telle obligation, c'est que l'on dispose de la capacité de répondre à la demande. Le groupe Bolloré travaille sur ce sujet. Une chose est sûre : si l'on retire l'obligation, on se prive d'un marché important pour développer cette filière.

M. Hervé Maurey, président. – L'amendement n'enlève aucune obligation ! C'est un ajout par rapport au texte initial.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je me permets d'ajouter que l'on a beaucoup trompé les gens en leur promettant des technologies révolutionnaires. Personnellement, je suis comme Saint-Thomas : j'attends toujours ! Il y a certes une filière, mais toujours pas de véhicule.

M. Hervé Maurey, président. – En effet, l'expérience prouve que l'on incite parfois à développer des énergies pour lesquelles nous ne disposons pas de filière industrielle. Souvenons-nous du photovoltaïque, qui a largement bénéficié à la Chine !

M. Gérard Miquel. – Actuellement, un seul constructeur européen travaille sur des véhicules de plus de 3,5 tonnes fonctionnant au gaz ou au biogaz : c'est Iveco. Il est le seul et le développement n'en est qu'à ses débuts. Il n'y a pas de filière française.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Pour le moment, je n'ai encore rien vu de convaincant dans l'électrique. On soutiendra Bolloré quand on aura vu ses véhicules fonctionner.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 58, 53, 37 et 99.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article additionnel après l'article 9

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 454 prévoit des tarifs de péages réduits pour les véhicules sobres et peu polluants tels que définis à l'article L. 318-1 du code de la route. La mesure proposée est intéressante, car elle met en œuvre le principe du pollueur-payeur. Si un véhicule pollue moins, il est légitime que son coût d'utilisation soit réduit, par exemple par une réduction du tarif des péages.

Toutefois, ce type de mesure ne peut être décidé de façon unilatérale. Dans le cadre juridique actuel des contrats de concessions, il doit donner lieu à une compensation pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes, soit par un allongement de la durée des concessions, soit par une augmentation des tarifs de péages pour tous les autres véhicules. L'allongement de la durée des concessions est totalement contraire aux préconisations du groupe de travail de notre commission sur les sociétés d'autoroutes. Et une augmentation des autres tarifs de péages pour compenser cette baisse semble tout aussi difficile à justifier. C'est donc dans le cadre des négociations en cours avec les sociétés d'autoroutes que pourrait éventuellement être abordée cette question, qui ne pourra être imposée sans contrepartie. Pour cette raison, j'émet un avis défavorable.

L'amendement n° 454 est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 518 rect., déposé par M. Dantec et les membres du groupe écologiste, reprend un amendement que notre collègue Chantal Jouanno avait fait adopter en séance publique au Sénat en novembre dernier et vise à supprimer la déductibilité de la TVA pour les entreprises sur l'utilisation de carburants diesel. L'entrée en vigueur est prévue à 2020.

La flotte des véhicules particuliers des entreprises est aujourd'hui constituée à 96 % de véhicules diesel. La mesure préconisée aurait donc des conséquences financières très lourdes sur un grand nombre d'entreprises, notamment des PME, qui ne prévoient pas forcément de renouveler leur parc automobile dans les prochaines années. Cette hausse de la fiscalité des entreprises n'est pas, je crois, la bienvenue dans le contexte actuel.

Le ministre avait rappelé en séance que cette déductibilité de la TVA sur l'utilisation du gazole par les entreprises n'est aujourd'hui que partielle, la France bénéficiant dans ce domaine, depuis 1979, d'un régime dérogatoire

institué sous la forme d'une clause de gel issue de la directive communautaire régissant la TVA. En somme, les États sont autorisés à conserver les exclusions à déduction existant avant 1977, mais ne peuvent en créer de nouvelles. Une disposition qui viendrait renforcer ces restrictions du droit à déduction irait à l'encontre de cette clause de gel et serait alors en contradiction avec le droit communautaire. La Cour européenne a d'ailleurs souvent rappelé dans ses arrêts que les États n'étaient pas autorisés à adopter des mesures d'exclusion de déduction de TVA sans limitation dans le temps. Je vous invite donc à retirer votre amendement.

M. Ronan Dantec. – Je redéposerai cet amendement en séance publique. Le débat sera riche et j'espère que le rapporteur m'apportera une réponse sur le fond. En l'état actuel du droit, on incite les entreprises à continuer à s'équiper de petits véhicules diesel, alors qu'il y en aura de moins en moins sur le marché. Je rappelle que la stratégie française consiste à se réorienter vers le petit véhicule à essence.

L'amendement n° 518 rect. est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n°s 64 et 290 prévoient la mise en place par l'État d'un prêt à taux zéro sous condition de ressources pour les véhicules écologiques. La définition proposée du véhicule écologique ne me convient pas. Je ne suis pas favorable non plus au dispositif proposé, qui me semble redondant avec le dernier alinéa de l'article 13 qui prévoit le principe d'une prime pour l'acquisition d'un véhicule propre en remplacement d'un véhicule ancien polluant.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 64 et 290.

Article 9 bis A

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 31 vise à mieux insérer dans le code général des impôts les dispositions de l'article 9 bis A, qui prévoit une réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises qui mettent une flotte de vélos à disposition de leurs salariés.

L'amendement n° 31 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 bis A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 9 bis

L'amendement n° 34, rédactionnel, est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 32, rédactionnel, prévoit que le recensement existant doit être chiffré par type d'infrastructure pour pouvoir évaluer l'évolution du développement d'autres types de transports alternatifs que l'électrique, comme par exemple l'hydrogène.

L'amendement n° 32 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L’amendement n° 511 élargit la stratégie à l’ensemble de la mobilité propre. Je n’y suis pas opposé, mais j’ai un amendement, juste après celui-ci, qui vise à faire de cette stratégie un volet annexé à la programmation pluriannuelle de l’énergie (PPE), prévue à l’article 49 de ce texte. Cela permettrait, d’une part, de ne pas multiplier les documents programmatiques, d’autre part, cela serait un signal important pour que la PPE contienne un volet mobilité propre : cela voudrait dire que l’on tient compte d’un des enjeux essentiels de la transition, la part des énergies fossiles dans notre mix énergétique avec son principal levier, les transports.

Je vous propose donc d’être favorable à cet amendement sous réserve de le rectifier pour reprendre mon amendement l’annexant à la PPE.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 511 ainsi rectifié.

L’amendement n° 33 est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L’amendement n° 392 rect. vise à s’assurer que la stratégie nationale prévue par l’article 9 bis permettra le développement d’un marché relatif aux carburants alternatifs. Je peux rassurer son auteur, cette préoccupation est satisfaite puisque la stratégie englobe tous les véhicules propres et leurs infrastructures d’alimentation en carburant, y compris donc alternatif. Je propose le retrait de cet amendement.

L’amendement n° 392 rect. est retiré.

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 9 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article additionnel après l’article 9 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n° 65, 289 et 48 prévoient des tarifs de péages réduits pour les véhicules particuliers électriques ou hybrides, ainsi que pour les véhicules utilisant des carburants « propres » (GPL, gaz naturel, éthanol ou hydrogène). Comme précédemment, j’é mets un avis défavorable. La mesure proposée est intéressante, car elle met en œuvre le principe du pollueur-payeur. Si un véhicule pollue moins, il est légitime que son coût d’utilisation soit réduit, par exemple par une réduction du tarif des péages.

Toutefois, ce type de mesure ne peut être décidé de façon unilatérale. Dans le cadre juridique actuel des contrats de concessions, il doit donner lieu à une compensation pour les sociétés concessionnaires d’autoroutes, soit par un allongement de la durée des concessions, soit par une augmentation des tarifs de péages pour tous les autres véhicules. L’allongement de la durée des concessions est totalement contraire aux préconisations du groupe de travail de notre commission sur les sociétés d’autoroutes. Et une augmentation des autres tarifs de péages pour compenser cette baisse semble tout aussi difficile à justifier. C’est donc dans

le cadre des négociations en cours avec les sociétés d'autoroutes que pourrait éventuellement être abordée cette question, qui ne pourra être imposée sans contrepartie.

M. Jean-Jacques Filleul. – Le rapporteur a parfaitement raison. Nous sommes actuellement en pleine phase de négociation avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes et la position du Sénat a été prise en compte par le Premier Ministre. La modulation de péage fait partie intégrante de la stratégie de négociation.

M. Hervé Maurey, président. – Puisque l'on évoque ce sujet, je vous indique que le Premier Ministre a mis en place un groupe de travail et j'ai officiellement demandé à ce que le Sénat y soit représenté. Je pense que nous devrions obtenir satisfaction.

Mme Chantal Jouanno. – Une petite question technique : lorsque la loi impose une obligation nouvelle, est-ce que l'obligation de compensation est toujours effective à l'égard du cocontractant ?

M. Ronan Dantec. – Je partage également l'avis du rapporteur. Ne pourrait-on pas, en séance publique, écrire une disposition du genre « tout renouvellement ou toute renégociation de convention doit prévoir » ? Cette formulation me semble plus juste.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Ce qui était logique tout à l'heure le reste. Personnellement, je ne m'oppose pas à un amendement qui viendrait soutenir notre industrie du véhicule propre à travers une modulation du péage des autoroutes.

L'amendement n° 48 est retiré.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 65 et 289.

Article 10

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 35 est rédactionnel. Il permet de faire le lien avec la stratégie pour le développement des véhicules propres et le déploiement des infrastructures prévue par l'article 9 bis.

L'amendement n° 35 est adopté.

L'amendement n° 36, de précision, est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – La réalisation des infrastructures de stationnement vélo peut être impossible à réaliser sur des places de stationnement existantes, notamment dans le cas des copropriétés, lorsque toutes les places ont été attribuées.

L'amendement n° 151 permet de laisser la possibilité au maître d'ouvrage de réaliser le stationnement vélo dans le parc de stationnement ou bien de le faire à l'extérieur ou dans une autre partie du bâtiment.

L'amendement n° 151 est adopté.

L'amendement n° 38, de cohérence rédactionnelle, est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n° 397 rect. et 168, identiques, reviennent à nouveau sur la notion de particules fines afin de préciser qu'elles émanent notamment de l'échappement et de l'abrasion. Pour les mêmes raisons que tout à l'heure, je vous propose de les retirer.

Les amendements n° 397 rect. et 168 sont retirés.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n° 66 et 291, identiques, précisent que l'objectif de déploiement de sept millions de bornes concernera également les emplacements dédiés aux professionnels, pour les livraisons notamment. Je crois qu'il est en réalité satisfait puisque le texte mentionne toutes les places de stationnement accessibles au public ainsi que les immeubles d'habitation et autres types de bâtiments. Mais je partage l'idée sous-tendue par votre amendement qui est d'agir sur la logistique urbaine pour développer des véhicules de livraison propres et améliorer la qualité de l'air de nos agglomérations. Je ne suis donc pas opposé à l'ajout de cette précision et suis favorable à l'adoption de ces amendements.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n° 66 et 291.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n° 394 rect. et 217, identiques, visent à préciser que l'État encourage le déploiement des points d'avitaillement en hydrogène, GNV, biométhane, mélange hydrogène gaz naturel et GNL. Cet amendement est satisfait par l'article 9 *bis* que nous venons d'examiner. Je propose leur retrait, sinon je suis défavorable à leur adoption.

M. Charles Revet. – Il ne me semble pas anormal que notre législation s'adapte aux évolutions européennes.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je vous renvoie à l'alinéa 6 de l'article 9, qui mentionne « *les véhicules de toutes motorisations et de toutes sources d'énergie produisant de faibles niveaux d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, fixés par référence à des seuils déterminés par décret* ».

M. Charles Revet. – Nous ne sommes pas sur le même registre. Je parle d'une adaptation aux règles européennes. Nous avons déjà pris tellement de retard...

M. Louis Nègre, rapporteur. – Rien n'empêche une telle adaptation, bien au contraire, dans le texte actuel. Il est satisfait. Je vous lis l'alinéa 1^{er} de l'article 9 *bis* : « *Le Gouvernement définit une stratégie pour le développement des véhicules propres, définis au 1° de l'article L. 224-6 du code de l'environnement, et pour le déploiement des infrastructures permettant leur alimentation en carburant. Cette stratégie est fixée par voie réglementaire.* »

L'amendement n° 394 rect. est retiré.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 217.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n° 318 et 193 posent deux difficultés. Premièrement, ils ont déjà été débattus dans le cadre de la loi « NOTRE ». Deuxièmement, je ne vois pas ce que peuvent être des aires d'aménagement de pistes cyclables. J'y suis donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 318 et 193.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 10 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article additionnel après l'article 10

M. Ronan Dantec. – L'amendement n° 467 est un engagement du ministre des transports contenu dans le plan d'actions mobilités actives (PAMA).

M. Louis Nègre, rapporteur. – Votre amendement vise à ce que les AOT dans les communes ou communautés d'agglomération d'au moins 100 000 habitants mettent en place obligatoirement ou « permettent » la mise en place de vélo-écoles. Là encore, je comprends l'objectif de la mesure : développer l'usage du vélo afin de favoriser ce mode de déplacement, notamment dans les agglomérations. La prochaine édition de Velocity devrait d'ailleurs se passer à Nantes, si je ne me trompe pas. Je soutiens cet objectif. Mais là encore, je crois qu'il ne faut pas viser la contrainte mais l'incitation. En outre, le dispositif est peu clair : que veut dire « permettre la mise en place » ? pourquoi « une ou plusieurs » ? Ces encouragements doivent être permis par les mesures qui accompagneront le projet de loi, dans le cadre des territoires à énergie positive par exemple. Cet amendement est donc satisfait. Je vous propose de le retirer.

L'amendement n° 467 est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 512 prévoit l'élaboration de schémas de raccordement aux réseaux électriques des infrastructures de recharge, par le préfet de région et le président du Conseil régional.

Tout d'abord, je ne suis pas partisan, ni mon collègue Pointereau j'imagine, qui pense à la simplification des normes pour nos collectivités territoriales, de la multiplication des schémas territoriaux...

J'avoue ensuite que j'aurais tendance à être plus optimiste que vous : commençons déjà par accélérer le développement des véhicules électriques (un peu moins de 9 000 voitures ont été vendues seulement en 2013 sur les 1,8 million de voitures neuves), par mobiliser les investisseurs pour faire décoller ce marché dans lequel, je le répète, nous avons les atouts pour être *leaders*, développons les points de charge avant toute chose.

En ce qui concerne une éventuelle surconsommation d'électricité ou surcharge des réseaux, croyez-moi, nous en sommes encore loin.

En outre, c'est le rôle de RTE, qui surveille l'équilibre des réseaux. Je rappelle aussi, et Jean-Jacques Filleul s'en souvient puisqu'il était rapporteur, que nous avons adopté une loi prévoyant la création d'un opérateur national chargé de l'implantation des bornes de recharge et que ce déploiement doit se faire en concertation avec tous les acteurs concernés, y compris RTE.

Je suis donc défavorable à l'adoption de votre amendement.

M. Ronan Dantec. – Dans un premier temps, nous n'aurons effectivement pas beaucoup de difficultés, puisque le nombre de bornes sera supérieur au nombre de véhicules. Mais l'objectif est bien que le nombre de véhicules électriques se développe. Or, si on n'installe pas les bornes électriques au bon endroit tout de suite, cela va coûter des milliards. Ce n'est pas tellement le problème de RTE, mais plutôt de GRDF. Il nous faut une cohérence d'ensemble dès le départ. Le schéma régional climat-air-énergie est fait pour cela. Prévoir une cohérence dans ce cadre-là me semble extrêmement important.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'opérateur national est chargé de réaliser ce travail. Les bornes coûtent cher, elles seront mises là où il y a des clients.

M. Ronan Dantec. – Certes, mais le réseau doit suivre.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il est prévu qu'il y ait une concertation.

M. Jean-Jacques Filleul. – L'amendement serait valable s'il n'y avait pas eu la loi facilitant le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur l'espace public. Il y aura une instance nationale chargée de gérer le déploiement de ces bornes pour chaque région, avec GRDF et RTE. Il faut laisser cette loi se mettre en œuvre.

M. Michel Vaspert. – Dans les Côtes d'Armor, nous réalisons une étude de compatibilité avec le réseau avant l'installation de chaque borne.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le décret d'application de la loi est sorti. Deux conditions sont posées : qu'il y ait un réel maillage du territoire, et que le réseau ne soit pas surchargé.

M. Ronan Dantec. – Je retire mon amendement, mais je vais regarder s'il n'y a pas un problème de compatibilité avec le nouveau schéma régional.

L'amendement n° 512 est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 395 propose d'indiquer dans la loi que l'État favorise le développement d'un marché des crédits des véhicules propres. Je suis défavorable à l'adoption de cet amendement en raison de la complexité de ce mécanisme mais je suis intéressé en revanche par de plus amples explications sur ce sujet.

M. Charles Revet. – Il s’agit de prévoir les modalités financières du développement des véhicules propres, mais je reconnais que cet article peut poser des difficultés.

L’amendement n° 395 est retiré.

Article 11

Les amendements n°s 39 et 40, rédactionnels, sont adoptés.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n°s 75, 140, 334, 355 et 377 rect. sont identiques. Ils complètent l’objectif minimal qui veut que la part de l’énergie produite à partir de sources renouvelables utilisée dans les transports atteigne au moins 10 % de la consommation finale d’énergie dans le secteur des transports : ils fixent un objectif de 15 % en 2030.

Je considère qu’il s’agit là d’un objectif réaliste et ambitieux. Il va au-delà de ce qui est prévu par la directive de 2009. Mais il est souhaitable que la filière puisse avoir davantage de visibilité. Par ailleurs, beaucoup d’objectifs dans ce texte sont fixés à horizon 2030.

Je suis donc favorable à l’adoption de ces amendements.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 75, 140, 334, 355 et 377 rect.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n°s 76, 141, 356, 378 rect. et 406 prévoient que la programmation pluriannuelle de l’énergie (PPE) fixera de manière détaillée des objectifs annuels d’incorporation de biocarburants conventionnels et des objectifs complémentaires d’incorporation des biocarburants avancés, et notamment de biocarburants issus de résidus de déchets dans la consommation finale d’énergie dans le secteur des transports.

Sur le premier point, visant à mentionner explicitement que la PPE fixera des objectifs, non seulement en matière de biocarburants avancés, mais aussi en matière de biocarburants conventionnels pour les filières essence et gazole, je n’y suis pas opposé. En effet, le code de l’énergie actuel fixe des objectifs par filière et cela est souhaitable pour une meilleure anticipation des acteurs de la filière.

En revanche, il faut conserver aussi la fixation d’objectifs pour les biocarburants avancés puisque les biocarburants avancés sont les seuls pour lesquels la France n’a encore jamais inscrit d’objectif spécifique dans un texte réglementaire, alors que les investisseurs ont besoin de visibilité. D’autant que les technologies de production des biocarburants avancés sont proches de la maturité technologique.

Je ne suis donc pas hostile à ajouter que la PPE fixe également des objectifs d’incorporation de biocarburants conventionnels mais je ne suis pas favorable à votre rédaction qui ne conserve pas la définition des biocarburants avancés alors que nous devons anticiper la prochaine entrée

en vigueur de la directive relative aux biocarburants. En effet, celle-ci prendra pour la première fois en compte l'impact des émissions de gaz à effet de serre liées au changement indirect d'affectation des sols. Elle permettra, d'une part, de limiter l'effet de substitution avec les cultures alimentaires, que l'on peut aujourd'hui observer pour les biocarburants de première génération, d'autre part, de prendre en compte, de manière plus précise, l'impact global des biocarburants sur le réchauffement climatique.

Je vous propose donc de modifier vos amendements en ne reprenant que votre première partie, et en conservant la définition des biocarburants avancés prévue par mon amendement qui satisfait d'ailleurs votre proposition. Il pourrait ainsi être rédigé de la manière suivante :

« La programmation pluriannuelle de l'énergie fixe, notamment pour la filière essence et pour la filière gazole, des objectifs d'incorporation de biocarburants conventionnels et un objectif d'incorporation de biocarburants avancés dans la consommation finale d'énergie dans le secteur des transports. »

Sous réserve de cette modification, je suis favorable à l'adoption de ces amendements.

M. Ronan Dantec. – Je ne suis pas d'accord avec vous. Adopter un tel amendement serait une erreur, et changerait fondamentalement la nature de cet article. C'est bien pour les biocarburants avancés qu'il faut fixer des objectifs, ils doivent remplacer les biocarburants conventionnels. Je suis donc très hostile à cet amendement qui n'est pas si neutre que ça.

M. Jérôme Bignon. – L'idée est de faire parvenir les nouveaux biocarburants à maturité, ce qui n'est pas le cas actuellement.

M. Charles Revet. – Peut-être faudrait-il préciser la notion de biocarburants avancés. Nous avons au Havre une unité qui produit un carburant de substitution du même type que les oléagineux à partir de graisses animales issues des abattoirs. L'idée est d'avoir des débouchés pour ces biocarburants avancés, qui sont des biocarburants issus de produits qu'on incinérât jusqu'à présent.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous préférons le maintien de l'alinéa 4 en l'état, sans référence aux biocarburants conventionnels. La proposition du rapporteur ne nous convient pas non plus.

M. Ronan Dantec. – Les biocarburants conventionnels n'en ont pas besoin.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il est clair que les biocarburants conventionnels restent limités et n'ont pas vocation à se développer.

Mme Chantal Jouanno. – Il n'est pas nécessaire d'introduire les biocarburants conventionnels. En ce qui concerne les biocarburants avancés, c'est comme pour les véhicules propres, il ne me semble pas une bonne idée de commencer à les lister.

M. Charles Revet. – Ces amendements seront redéposés en séance, il faudra repréciser ce point des débouchés.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Nous sommes en fait tous d'accord, c'est la rédaction qui pose problème. Les biocarburants conventionnels existent, sont contingentés, et rencontrent des problèmes d'amortissement. Le texte parle bien des biocarburants avancés, mais ne les précise pas. Pourquoi ne pas parler de déchets ? Dans ma rédaction, je reprenais l'alinéa 4 et je définissais les biocarburants avancés.

M. Gérard Miquel. – Les biocarburants aujourd'hui produits à partir de végétaux seront à terme remplacés par les biocarburants avancés. Le texte se suffit à lui-même !

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement que je propose doit satisfaire les uns et les autres, car je ne précise pas les types de biocarburants avancés. Avec cette modification, je voulais rappeler que les biocarburants conventionnels existent et définir les nouveaux biocarburants, qui sont très différents.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement du rapporteur ainsi qu'aux amendements n^{os} 76, 141, 356, 378 rect. et 406.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 455 prévoit que les biocarburants avancés se substituent progressivement aux biocarburants de première génération. Je suis défavorable à cet amendement. Les biocarburants de première génération ne disparaîtront pas. Il s'agit de veiller à ce qu'ils n'empêchent pas le développement des nouveaux. Ce n'est pas la même chose. Il faut être pragmatique. Aujourd'hui, les biocarburants avancés ne sont pas assez développés même s'ils sont matures pour l'être. Je vous signale par ailleurs que le Gouvernement est contre cette modification. Avis défavorable à cet amendement.

Ce projet de loi est un projet très ouvert. J'ai entendu les producteurs de biocarburants qui peinent à amortir leurs investissements. A-t-on des biocarburants avancés disponibles dès demain de manière industrielle ? Je n'ai pas connaissance d'une telle production avancée.

M. Ronan Dantec. – Je souligne que le terme « progressivement » est d'un grand pragmatisme !

M. Hervé Maurey, président. – Mais nous souhaitons éviter les lois bavardes.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 455.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 456 qui me semble satisfait. La PPE ne fixera pas d'objectifs sans évaluer l'impact de ces derniers. En outre, l'article prévoit qu'un décret fixe les modalités d'établissement de cette liste des biocarburants avancés.

Je ne suis pas sûr que la loi, qui fixe des objectifs, doive préciser que les objectifs doivent préalablement avoir fait l'objet d'une « étude d'évaluation ». Je donne donc un avis défavorable sur cet amendement.

L'amendement n° 456 est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 457 prévoit que ne pourront être qualifiés de biocarburants avancés que les biocarburants émettant 60 % de GES en moins que les carburants conventionnels.

Je ne suis pas favorable à l'ajout de cette précision dans la définition des biocarburants avancés. C'était la proposition de départ de la Commission européenne sur la directive avant qu'elle ne soit discutée par les États, mais elle n'apparaît plus dans le délicat compromis trouvé au niveau européen. Avis défavorable donc.

Je note par ailleurs un point très positif, c'est que les biocarburants avancés font l'unanimité ici.

M. Ronan Dantec. – Je retire cet amendement.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il y a une interpellation de notre collègue Charles Revet. Je constate également que nous avons en Europe des transports en commun qui fonctionnent avec des huiles usagées. Je suggère que nous évoquions la question en séance, pour savoir pourquoi on ne parvient pas à les faire fonctionner en France.

L'amendement n° 457 est retiré.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 11 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 12

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 41 vise à préciser le champ d'application de l'article 12 qui impose un programme d'actions afin de réduire les émissions de GES résultant des transports des grandes entreprises du secteur de la distribution. Cet amendement vise à remplacer ce champ, peu précis, par celui qui était déjà prévu par le Grenelle II pour les bilans d'émissions, à savoir les entreprises de plus de 500 salariés appartenant au secteur de la grande distribution.

Je sais qu'un certain nombre d'entre vous ont déposé des amendements de suppression de cet article. Je comprends par avance ces arguments, je les ai entendus lors de mes auditions. Il s'agit d'une contrainte supplémentaire pour les entreprises qui souhaitent continuer à le faire de façon volontaire. Je considère pour ma part que dans ce domaine-là, sur ce sujet, et vu la taille des entreprises que l'on vise, il ne faut pas rester dans l'immobilisme et le statu quo, mais essayer d'avancer. Il faut poursuivre le Grenelle de l'environnement, qui n'avait pas vocation à être adopté une fois pour toutes. Au contraire nous devons être moteur dans ce domaine. En l'occurrence l'article 75 du Grenelle avait imposé à toutes les entreprises de

plus de 500 salariés d'établir tous les trois ans un bilan de leurs émissions de GES ainsi qu'une synthèse des actions envisagées. Mais ces bilans ne prenaient pas en compte les émissions indirectes. Or la plupart des émissions indirectes de GES et de polluants atmosphériques dans le cadre des entreprises de distribution sont liées aux entreprises de transport alors qu'elles n'entrent pas dans le champ existant, malgré le gisement de réduction qu'elles représentent, comme le souligne l'ADEME. Il faut aller de l'avant et avoir un niveau d'exigence supplémentaire. Cela ne veut pas dire pénaliser les petites entreprises ou celles qui sont déjà inscrites dans une démarche vertueuse de manière volontaire.

Je vous propose donc le dispositif suivant. D'une part, prévoir que cette mesure s'applique aux entreprises de plus de 500 salariés du secteur de la grande distribution, ce qui évite de mettre en cause les PME. Deuxièmement, mon amendement n° 44 proposera de décaler le point de référence que l'on prend pour apprécier cet objectif de réduction. Le texte prévoit de fixer le point de référence à 2015, je souhaite qu'on le ramène à 2010, ce qui permettra de prendre en compte toutes les entreprises qui ont déjà fait des efforts de manière volontaire.

Mme Évelyne Didier. – Quand on écrit plus de 500 salariés, cela veut dire très clairement qu'on se limite aux hypermarchés. Or bien des secteurs n'en sont pas dotés. On suggère donc ici qu'on ne va pas y parvenir dans des configurations différentes, ce qui est regrettable. Je ne souhaite pas l'adoption de cet amendement.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'article 12 alinéa 1 dit déjà « les grandes entreprises du secteur de la distribution ». Il restera possible d'amender le texte du gouvernement.

L'amendement n° 41 du rapporteur est adopté.

L'amendement de précision n° 42 du rapporteur est adopté.

L'amendement de cohérence n° 43 du rapporteur est adopté.

M. Hervé Maurey, président. – L'amendement n° 44 est celui que M. le rapporteur vient de présenter sur le décalage du point de référence de 2015 à 2010.

L'amendement n° 44 du rapporteur est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 45 est rédactionnel, car il s'agit d'une précision redondante. Comme je l'ai précisé lors de mon intervention initiale, il est important que la commission mène un travail d'amélioration formelle du texte.

L'amendement rédactionnel n° 45 du rapporteur est adopté.

L'amendement de précision n° 46 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Quatre amendements sont identiques et proposent la suppression de l'article 12 : les n°s 77, n° 100, n° 176 et n° 379.

Pour les raisons que je viens d'expliquer, je vous propose de retirer ces amendements. Dont les inquiétudes sont dissipées, je l'espère, par les modifications que je vous ai proposées.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 77, 100, 176 et 379.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n^o 213, qui vise à étendre cette obligation à toutes les entreprises industrielles et commerciales, me semble, lui trop contraignant. Je suis défavorable à son adoption.

L'amendement n^o 213 est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n^o 540 est identique à l'amendement n^o 213.

L'amendement n^o 540 est retiré

M. Louis Nègre, rapporteur. – Nous avons trois amendements identiques, n^{os} 169, 398 rect. et 522 rect., qui mentionnent encore une fois l'échappement et l'abrasion. Je ne m'étends pas à nouveau sur le sujet. Je vous propose de retirer ces amendements.

Les amendements n^o 169, 398 rect. et 522 rect. sont retirés.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 12 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 12 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il faut remplacer la date 2015 par 2010, c'est la même philosophie que l'amendement adopté précédemment, pour ne pas pénaliser ceux qui ont déjà fait des efforts. Cet amendement n^o 47 concerne les aéroports. Je propose donc le même assouplissement.

L'amendement n^o 47 du rapporteur est adopté.

Les amendements rédactionnels n^{os} 143, 49 et 50 du rapporteur sont adoptés.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 12 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article additionnel après l'article 12 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le maire peut fixer dès aujourd'hui au sein de son agglomération des zones dans lesquelles la vitesse maximale autorisée est inférieure à celle prévue par le code de la route. Ce sont les « zones 30 », ou « zone 20 », selon les cas. Néanmoins rien ne prévoit que le maire puisse fixer une vitesse maximale sur toute sa commune. Or la qualité de l'air et les récents pics de pollution, ainsi que des raisons de sécurité, justifient qu'on lui donne cette possibilité, à condition bien sûr que l'arrêté soit motivé.

M. Ronan Dantec. – Sur le fond je suis d'accord, mais je ne comprends pas bien le sens de cet amendement, car il suggère que le maire aurait cette compétence sur toutes les voies de l'agglomération, même en dehors de sa commune.

M. Jean-Jacques Filleul. – Le terme agglomération est à comprendre au sens de la « commune agglomérée ».

M. Louis Nègre, rapporteur. – On peut dans ce cas modifier l'amendement pour remplacer le terme agglomération par celui de commune.

M. Gérard Miquel. – Je ne veux pas contrarier M. Filleul, mais mettre toute l'agglomération à 30 km/h va amener une activité intense pour les forces de l'ordre ! Je m'abstiendrai donc sur cet amendement.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Nous avons une petite difficulté de définition. Ce qui est visé, ce sont bien les parties agglomérées. Il vaudrait mieux conserver la notion d'agglomération.

L'amendement n° 87 du rapporteur, et l'amendement n° 210 identique de M. Filleul sont adoptés.

Article 13

Les amendements rédactionnels n°s 76, 75 et 71 du rapporteur sont adoptés.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les véhicules à moteur font l'objet d'une identification fondée sur leur contribution à la limitation de la pollution atmosphérique, comme le prévoit l'article L. 318-1 du code de la route. Ce sont les fameuses pastilles vertes. L'amendement n° 80 permet de prévoir dans l'article relatif aux ZCR que les véhicules autorisés à rouler dans ces zones fassent l'objet d'une identification de cette nature, indispensable pour en assurer le contrôle, et donc l'efficacité de cette mesure. Il est nécessaire d'identifier pour contrôler.

L'amendement n° 80 du rapporteur est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le développement des transports en commun et la mise en place des zones à circulation restreinte visent le même objectif en termes d'amélioration de la qualité de l'air, de transition énergétique et de report modal. L'amendement n° 152 vise donc à confirmer le rôle majeur que joueront les transports en commun dans l'efficacité des futures zones où ils auront, eux, le droit de se déplacer.

L'amendement n° 152 du rapporteur est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les ZAPA étaient un bon outil mis en place par le Grenelle. Mais cet outil a malheureusement été introduit avec des modalités d'application et des délais trop difficiles pour les collectivités. Il n'a pas rencontré le succès escompté, aucune ZAPA n'a été mise en place. La réorganisation complète de la mobilité, à l'échelle induite par les pics de

pollution, nécessite une durée de projet conséquente, qu'un dispositif d'expérimentation comme c'était le cas pour les ZAPA, ne permet pas. Mon amendement n°74 prévoit ainsi de supprimer la durée limitée de ces nouvelles ZCR pour tirer les leçons de l'échec des ZAPA. Cet échec doit nous amener à considérer que ces limitations de durée sont autant de freins qui pourront dissuader les collectivités, tout en n'empêchant pas une évaluation nécessaire au bout de trois ans permettant à la collectivité de faire évoluer ou non les ZCR. C'est donc une liberté supplémentaire que l'on confère aux collectivités territoriales.

L'amendement n° 74 du rapporteur est adopté.

Les amendements rédactionnels n°s 72, 73 et 78 du rapporteur sont adoptés.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 541 vise à préciser que les zones à circulation restreinte peuvent concerner tant les transports de personnes que les transports de marchandises.

Cet amendement est satisfait mon cher collègue. Les ZCR pourront concerner tous les types de transports. La mise en œuvre d'une ZCR est strictement encadrée puisque le projet d'arrêté qui la crée doit obligatoirement être accompagné d'une étude d'impact justifiant la nécessité des mesures de restriction qu'il propose, notamment les interdictions à certains véhicules.

Un décret fixera par ailleurs, « après consultation avec toutes les catégories professionnelles concernées », les catégories de véhicules dont la circulation ne pourra être interdite. Je vous invite donc à retirer votre amendement.

M. Charles Revet. – Si les ZCR intègrent à la fois les transports de personnes et les transports de marchandises, alors la rédaction existante de l'article 13 convient. Je retire mon amendement.

L'amendement n° 541 est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 292 modifie l'alinéa relatif au principe de la prime à l'acquisition de véhicules propres en remplacement de véhicules anciens polluants en fonction de critères sociaux ou géographiques en remplaçant la définition des véhicules propres par « véhicules à motorisation électrique, hybride électrique, etc. » Nous avons déjà eu ce débat à l'article 9. Je vous propose de retirer votre amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 292.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Nous avons là encore déjà eu le débat sur le phénomène des émissions de particules fines par abrasion. Je vous propose de retirer votre amendement.

L'amendement n° 170 est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L’amendement n° 189 modifie le principe de la prime à l’acquisition d’un véhicule propre en remplacement d’un véhicule ancien polluant, sur des critères géographiques ou sociaux, en supprimant le critère géographique. Ce super-bonus viendrait s’ajouter au bonus écologique existant déjà. Ce dernier a été récemment refondu dans un décret publié le 31 décembre 2014. Désormais les véhicules thermiques ne sont plus éligibles au bonus écologique. Les achats de véhicules thermiques dont les émissions sont supérieures à 70 grammes de CO₂ par kilomètre ne sont plus éligibles au bonus, alors qu’ils bénéficiaient encore en 2014 d’une aide de 150 €. Seuls les véhicules électriques et hybrides peuvent encore bénéficier d’un bonus. L’aide spécifique destinée aux véhicules hybrides émettant de 61 à 110 grammes de CO₂ par kilomètre est toutefois réduite à 2 000 € dans la limite de 5 % du coût d’acquisition, sans être inférieure à 1 000 €. L’article 13 que vous proposez de modifier prévoit l’instauration d’un super-bonus pour l’acquisition d’un véhicule propre. Cette prime de 3 700 € pour l’achat d’un véhicule électrique, de 2 500 € pour un véhicule hybride rechargeable et de 500 € pour un véhicule répondant à la norme Euro 6 sera conditionnée à la mise au rebut d’une voiture diesel de plus de 13 ans. Elle se cumulera avec le bonus écologique, portant ainsi à 10 000 € l’aide à l’acquisition d’un véhicule électrique. Alors qu’il est déjà aujourd’hui possible de prévoir une prime pour l’achat d’un véhicule récent contre la mise au rebut d’un véhicule ancien, il n’est pas possible en revanche d’introduire un critère géographique ou social. C’est ce que fait cet article. L’objectif est d’accompagner les mesures locales pour la qualité de l’air, comme les zones à circulation restreinte, en améliorant leur acceptabilité sociale.

Il ne me paraît pas anormal que dans les zones où des contraintes supplémentaires sont ajoutées pour pouvoir circuler, une aide soit apportée aux ménages, notamment les plus modestes, pour pouvoir s’adapter à ces réglementations dérogatoires. En conséquence, je rends un avis défavorable sur cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 189.

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 13 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article additionnel après 13

M. Louis Nègre, rapporteur. – L’amendement n° 515, qui porte sur la modulation du malus en fonction des émissions d’oxydes d’azote (NOx) et de particules, est présenté par nos collègues du groupe écologiste.

Je partage l’inquiétude sous-tendue par cet amendement. Plus de la moitié des émissions d’oxydes d’azote, proviennent du secteur des transports, entraînant une pollution de l’air qui, à son tour, a un impact significatif sur la santé de nos concitoyens. Chaque année, plus de 40 000 morts prématurées sont dues à cette pollution : c’est un véritable

problème de santé publique auquel nous devons remédier. Je pense que la priorité doit porter sur le renouvellement du parc diesel ancien – le plus polluant – et je ne crois pas qu’une nouvelle taxe le permettra.

M. Michel Vaspert. – Exactement !

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le décret du 31 décembre 2014 a entièrement refondu le système du bonus écologique : seuls les véhicules électriques et hybrides peuvent désormais en bénéficier. Cela me semble soutenir l’incitation au changement de véhicule, dynamique plus positive que la sanction du malus. Je suis donc défavorable à cet amendement.

M. Ronan Dantec. – Je maintiens mon amendement. Nous sommes dans une logique de pénalisation qui existe déjà pour le CO₂ : il me paraît cohérent que celle-ci soit étendue au NOx.

Par ailleurs, je souhaite souligner l’importance de moduler la taxe en fonction du niveau de pollution : la norme Euro 6 définit un niveau de pollution certes faible, mais bien réel. Dire qu’on ne pollue pas lorsque l’on respecte cette norme serait une erreur !

Je pense également qu’il faut conserver un petit bonus pour les véhicules thermiques à petite cylindrée.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je crois qu’il faut vraiment prendre en compte le niveau d’émission de polluants, sans se focaliser sur la source d’énergie : un véhicule à essence, s’il émet peu, peut tout à fait être considéré comme propre.

Le marché mondial de l’automobile s’oriente aujourd’hui vers le véhicule à essence, comme l’ont confirmé les représentants du groupe Peugeot, que j’ai auditionnés. Nous devons nous adapter à cette demande, qui n’exclut pas des objectifs ambitieux en matière de réduction d’émission de polluants : les industriels travaillent sur une consommation de 2 litres au cent kilomètres, c’est un vrai progrès !

M. Ronan Dantec. – Il faut envoyer un signal fort : oui, on taxe le diesel !

M. Jean-Jacques Filleul. – Mon groupe est sensible au débat, mais il me paraît complexe et nous nous abstenons donc de voter cet amendement.

Mme Évelyne Didier. – Je suis d’accord sur le principe de cette taxe, mais je crains qu’elle ne pénalise que les ménages les plus défavorisés. Je préfère le système d’une prime à la casse.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 515.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L’amendement n° 129 vise à permettre à un maire d’étendre à toute sa commune ou toute son agglomération la possibilité de prendre des mesures de restriction

concernant certains types de véhicules, pour des raisons de circulation ou environnementales.

Cet amendement, qui me semble viser spécifiquement la ville de Paris, crée de la complexité juridique et pourrait entrer en concurrence avec la possibilité de créer des zones à circulation restreinte.

Je propose que cet amendement soit redéposé en séance avec plus de précision sur la superposition de ces deux dispositifs.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 129.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 516 propose que le Gouvernement remette au Parlement un rapport proposant une méthode précise pour la mise en place d'une expertise technique indépendante relative à la mesure des émissions de polluants par les véhicules automobiles.

Notre commission a organisé la semaine dernière une table ronde qui a permis de confronter les points de vue d'acteurs qui ne se rencontrent jamais. Je crois que la conclusion de ce débat riche a surtout été : le travail ne fait que commencer.

Nous devons suivre l'évolution de la réglementation internationale : aux États-Unis, certains constructeurs automobiles qui n'avaient pas respecté leurs engagements sur les niveaux d'émission de pollution se sont vu lourdement sanctionner.

M. Ronan Dantec. – La date proposée du 31 mai 2015 est peut-être un peu proche. Nous pouvons la repousser. Mais il faut un contrôle de l'application de la loi !

M. Hervé Maurey, président. – C'est un travail que nous pouvons faire nous-même : dans ce cas, pourquoi s'en remettre au Gouvernement ?

M. Ronan Dantec. – Je retire l'amendement.

L'amendement n° 516 est retiré.

Article 13 bis

L'amendement rédactionnel n° 91 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 13 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 13 ter

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 95 tend à revenir à une logique incitative pour la mise en place de plans de déplacements d'entreprises (PDE) dans le cadre des plans de déplacements urbains, notamment en renforçant la possibilité de créer des plans inter-entreprises.

M. Jean-Jacques Filleul. – En l'état, cet article introduit à l'Assemblée nationale est trop contraignant, et dénote une méconnaissance

du fonctionnement des petites entreprises sur le territoire. Nous sommes donc favorables à cet amendement.

M. Ronan Dantec. – L'expérience m'a montré que les PDE rencontrent un vrai succès, qui devrait inciter ceux qui n'en ont pas encore à en mettre en place. Les rendre obligatoires permettrait de créer une dynamique favorable, d'autant que les entreprises, souvent rassemblées dans des zones industrielles, pourraient se regrouper : il s'agit d'une mesure de bon sens.

L'amendement n° 95 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 13 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 14

L'amendement rédactionnel n° 9 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement que je vous propose prévoit que les autorités organisatrices de la mobilité établissent un schéma de développement des aires de covoiturage. Cet objectif correspond à la mesure n° 3 du plan d'urgence pour la qualité de l'air du 6 février 2013.

Mme Annick Billon. – Cela nécessite-t-il vraiment un schéma ?

M. Louis Nègre, rapporteur. – Aujourd'hui, la plupart des aires de covoiturage sont sauvages, ou peu organisées. L'intermodalité nécessite un véritable maillage du territoire : le rôle du schéma est d'en assurer la cohérence.

M. Hervé Maurey, président. – Madame Billon, je comprends votre remarque. Nous avons tendance à multiplier les schémas, parfois inutilement. Cependant, dans le cas qui nous occupe, je pense qu'il peut permettre d'engager des réflexions de fond.

Mme Annick Billon. – Qui dit schéma dit études préalables : il peut se passer des mois avant que des plans parfois tout simples soient enfin mis en œuvre...

M. Ronan Dantec. – Arrêtons de voir le schéma comme une contrainte ! Il permet de formaliser ce qui relève du bon sens, et d'assurer la coordination de l'action publique.

M. Didier Mandelli. – Aujourd'hui, dans certains départements, comme la Vendée, c'est le conseil général qui finance les aires de covoiturage. Pourrions-nous vraiment assurer une cohérence d'ensemble si cela devient une compétence locale ?

M. Louis Nègre, rapporteur. – Ce schéma se veut un outil déclencheur pour certains territoires. La Vendée est exemplaire, mais tous les départements ne sont pas aussi avancés sur le sujet.

L'amendement n° 12 est adopté, de même que l'amendement de précision n° 10.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 146 vise à préciser les modalités d'établissement des servitudes en tréfonds, afin d'éviter le recours à une ordonnance demandée par le Gouvernement à cet article. Ces servitudes pourront être établies pour tout projet d'infrastructure souterraine de transports, et pas seulement pour le réseau du Grand Paris, comme initialement prévu. Elles ne pourront être instituées qu'à partir de 15 mètres de profondeur et à condition que cela ne rende pas le bien inutilisable dans des conditions normales. Cet amendement permettra donc à toutes les grandes agglomérations, et pas uniquement à Paris, de pouvoir utiliser cette réglementation pour accélérer la réalisation et le développement de grandes infrastructures de transport.

Mme Évelyne Didier. – Je suis dubitative. Le métro de Paris n'a, à ma connaissance, jamais présenté de problème de tréfonds : pourquoi ce qui était possible avant ne le serait-il plus maintenant ?

Je m'interroge également sur l'interférence de ces servitudes avec les concessions minières de certains territoires : *quid* de l'exploitation du sous-sol ?

M. Louis Nègre, rapporteur. – Ces servitudes sont plus rapides et moins lourdes à mettre en œuvre qu'une procédure d'expropriation, ce qui présente un avantage indéniable pour le développement de grands projets. Par ailleurs, les agglomérations susceptibles d'utiliser ce dispositif n'ont *a priori* pas un sous-sol minier, le problème ne se pose donc pas.

Mme Évelyne Didier. – Je ne comprends toujours pas cet amendement, je ne le voterai donc pas.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Cette mesure devait être prise par ordonnance : nous n'aurions alors pas pu en contrôler les modalités. Afin de donner toute sa place au Sénat dans la procédure, j'ai décidé de m'en saisir afin que nous puissions l'améliorer. Pourquoi ce qui est possible pour Paris ne le serait-il pas également pour Bordeaux, Nantes, Nice, ou Lille ?

M. Jean-Jacques Filleul. – Le sujet est particulièrement complexe. Avez-vous pris contact avec le Gouvernement ?

M. Louis Nègre, rapporteur. – Bien sûr !

L'amendement n° 146 est adopté, ainsi que l'amendement n° 11.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 393 rectifié.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 14 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 14 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 21 vise à reformuler l'alinéa 2 afin de supprimer la notion d'aire urbaine qui n'est pas définie dans la loi.

M. Ronan Dantec. – C'est une notion reconnue par l'INSEE !

M. Louis Nègre, rapporteur. – Certes, mais il s'agit d'un concept sociologique et non juridique. Il n'y a pas de définition légale de l'aire urbaine.

L'amendement n° 21 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 14 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article additionnel après l'article 14 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 466 indique que les régions d'outre-mer « demeurent compétentes pour organiser les services de transport autres que les services communaux » afin de prendre des mesures en faveur de l'intermodalité et de développement des dessertes inter-îles. Il s'agit d'une mesure ayant trait à la répartition des compétences. Elle n'a donc pas sa place dans ce texte. J'y suis défavorable.

M. Jacques Cornano. – On n'arrive toujours pas à prendre en compte le caractère archipélagique de certains territoires d'outre-mer. Nous devons prendre le temps de discuter de la notion d'insularité liée à la continuité territoriale. La vision du Gouvernement ne correspond pas à la réalité sur ce point. La Guadeloupe est un archipel constitué de plusieurs îles, ce qui n'est pas le cas de la Martinique. Lorsque l'on parle de transport outre-mer, il faut raisonner en ayant en tête l'exemple de Belle-Ile-en-Mer pour le territoire métropolitain. Celui qui atterrit à Pointe-à-Pitre n'est pas encore arrivé chez lui : il doit parfois changer d'île.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Cet amendement soulève de vraies questions.

M. Jacques Cornano. – Je souhaite sensibiliser l'ensemble des sénateurs sur ce sujet. La notion d'insularité liée à la continuité territoriale est très importante.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous propose de retirer cet amendement et de le redéposer en séance publique.

M. Jacques Cornano. – Déjà lors de sa visite à Basse-Terre, le Président Jacques Chirac s'était engagé à prendre en compte le caractère archipélagique de la Guadeloupe. On attend toujours !

Mme Odette Herviaux. – C'est un vrai sujet, mais il relève davantage du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

M. Hervé Maurey, président. – Cela n’empêche pas de redéposer l’amendement en séance publique pour obtenir un engagement du Gouvernement.

M. Guillaume Arnell. – Il n’est pas inutile de s’intéresser à ce sujet, car nos territoires font partie intégrante de la grande nation française. Nous faisons un effort de compréhension sur les problématiques métropolitaines, mais on a le sentiment que les questions spécifiques à l’outre-mer ne font pas l’objet de la même attention. Aujourd’hui, la collectivité d’outre-mer de Saint-Martin ne fait plus partie de l’archipel de la Guadeloupe, mais nous devrions pouvoir jouir de la continuité territoriale ! Il est frustrant de constater que ces problèmes ne font pas l’objet d’une grande attention. Si personne ne vient soutenir cet amendement en séance publique, il est inutile de le redéposer.

M. Charles Revet. – Il faut traiter le problème au fond !

M. Guillaume Arnell. – Je prends la peine d’insister, car on se heurte à la même difficulté sur beaucoup de sujets et dans la plupart des autres commissions du Sénat.

M. Hervé Maurey, président. – Est-ce que vous ne pouvez pas évoquer ces questions dans le cadre de la délégation à l’outre-mer ?

M. Guillaume Arnell. – Certes, mais on se retrouve confronté au même problème ! Au final, la population a l’impression que c’est nous, élus locaux d’outre-mer, qui ne comprenons pas la situation.

M. Hervé Maurey, président. – Je voudrais juste souligner que nous mettons en place une démarche collaborative avec la délégation à l’outre-mer sur la question climatique, puisque nous créons un groupe de travail mixte. Cette initiative pourrait être reproduite sur d’autres sujets.

M. Jacques Cornano. – Depuis mon arrivée au Sénat en 2011, la question de l’insularité liée à la continuité territoriale est mon unique combat. Je vous invite à venir voir, car tous ceux qui se sont rendus sur place ont été surpris de découvrir l’ampleur du problème.

M. Louis Nègre, rapporteur. – En tout cas, on sent une vraie frustration. Vous n’êtes pas entendus. Je ne suis pas spécialiste de l’outre-mer. En tout cas, en ce qui concerne le code des transports, celui-ci instaure une autorité organisatrice unique, y compris dans les territoires ultramarins. Il aurait sans doute fallu intervenir en amont pour mieux prendre en compte les spécificités locales, car une fois que la loi est adoptée, elle s’applique pour tout le monde ! Par conséquent, en l’état actuel du droit, il n’est pas possible d’adopter la nuance proposée par votre amendement.

M. Jérôme Bignon. – Un mot pour évoquer le groupe de travail climat que je vais co-animer avec Jacques Cornano : si cette expérience fonctionne, nous pourrions ensuite la décliner sujet par sujet, car les aspirations de nos collègues d’outre-mer sont tout-à-fait légitimes.

M. Hervé Maurey, président. – En effet !

L'amendement n° 446 est retiré.

Article 14 ter

L'amendement n° 22, rédactionnel, est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 24 précise que le projet de plan de mobilité rurale peut être modifié pour tenir compte non seulement des avis des représentants des professions et des usagers des transports, des gestionnaires de voirie, des chambres consulaires et des associations agréées de protection de l'environnement, mais aussi des collectivités territoriales ou groupements de collectivités auxquels il a été soumis pour avis.

L'amendement n° 24 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 26 vise à supprimer l'alinéa 10 du présent article, qui prévoit que ses modalités d'application sont fixées par décret en Conseil d'État, ce qui n'apparaît pas nécessaire.

L'amendement n° 26 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n°s 194 et 319 prévoient l'élaboration des plans de mobilité rurale par le département, ou à défaut, la collectivité responsable de ScoT et non plus par la collectivité responsable d'un ScoT. Il ne m'apparaît pas opportun de rouvrir la question de la compétence « transports » dans le cadre de ce texte, alors qu'elle vient d'être abordée dans le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. J'émet donc un avis défavorable.

Mme Odette Herviaux. – En effet !

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 194 et 319.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n°s 195 et 320 indiquent que le plan de mobilité rurale « peut faire l'objet de coopération interdépartementale ». Cette mention ne semble pas utile, le plan de mobilité rurale pourra dans tous les cas faire l'objet de coopération interdépartementale. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 195 et 320.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n°s 196 et 321 vont dans le même sens que les amendements n°s 319 et 194, qui est de confier les plans de mobilité rurale aux départements. Même avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 196 et 321.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 14 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 14 quater

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 96 est un amendement de cohérence avec l'article 14.

L'amendement n° 96 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 123 complète le contenu du rapport en prévoyant qu'il évalue l'opportunité d'autoriser la circulation des transports en commun sur les bandes d'arrêt d'urgence aux heures de pointe. Cette mesure, évoquée lors du déplacement du Sénat « hors les murs » à Bordeaux, constitue une piste innovante pour lutter contre la congestion des routes, en favorisant le recours aux transports en commun. Elle est déjà mise en œuvre dans certains territoires, à titre expérimental. Il convient à présent de dresser le bilan de ces expérimentations afin de définir un cadre juridique pérenne pour ce type d'autorisation.

Mme Évelyne Didier. – Avez-vous fait une évaluation préalable de cette proposition ? On peut facilement imaginer qu'un véhicule autorisé à circuler sur la bande d'arrêt d'urgence puisse ensuite être suivi par d'autres qui ne le seraient pas : il ne faudrait pas entraver l'utilisation de ces voies par les vraies urgences ! Les bandes d'arrêt d'urgence n'ont pas été inventées pour rien.

M. Louis Nègre, rapporteur. – C'est précisément pour cela que l'amendement propose la rédaction d'un rapport, pour évaluer la faisabilité de cette mesure, à partir des expérimentations en cours.

Mme Évelyne Didier. – Certes, mais vous savez bien que là on ouvre une brèche. La construction d'une bande d'arrêt d'urgence sur une route représente un investissement conséquent, que certains ne manqueront pas de vouloir rentabiliser.

M. Hervé Maurey, président. – Si l'on fait une comparaison, peut-être hasardeuse, avec les couloirs réservés aux autobus, les automobilistes qui les empruntent savent qu'ils s'exposent à une verbalisation. Si l'on voulait généraliser l'usage de la bande d'arrêt d'urgence pour les véhicules de transport en commun, l'ensemble des automobilistes en serait également informé. Mais de toute façon, ce n'est pas ce que le rapporteur propose.

M. Louis Nègre, rapporteur. – En effet, des expérimentations existent aujourd'hui, dont les échos ne sont d'ailleurs pas mauvais. Un rapport en fera la synthèse et évaluera les risques et dérives potentiels. On en est là aujourd'hui.

L'amendement n° 123 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 14 quater dans la rédaction issue de ses travaux.

Article additionnel après l'article 14 quater

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 30 complète mes précédentes interventions sur les particules fines. Il prévoit la remise au Parlement, dans un délai d'un an, d'un rapport du Gouvernement établissant un bilan chiffré des émissions de particules fines dans le secteur des transports, ventilé par source d'émission. Actuellement, seuls les spécialistes ont une idée de la réalité de cette ventilation. L'obtention d'un bilan chiffré concernant toutes les sources d'émission permettra notamment de s'intéresser aux particules secondaires qui viennent des gaz dits « précurseurs », qui restent méconnues des non-initiés.

M. Ronan Dantec. – Je constate que le rapporteur souhaite ici demander un rapport au Gouvernement ! Cela dit, tant qu'à faire, il conviendrait de prévoir que le bilan établi dans ce rapport s'intéresse aussi aux émissions d'oxyde d'azote. Cela serait logique.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je partage ce point de vue : nous pouvons ajouter les émissions d'oxyde d'azote. Je précise que ce sujet est spécifique et concerne au premier chef notre commission du développement durable.

L'amendement n° 30 est adopté ainsi modifié.

M. Ronan Dantec. – L'amendement n° 496 tend à rendre applicable, sur le réseau des autoroutes concédées, les modulations de péages des poids lourds en fonction des normes EURO, dans les trois ans à venir. Cette possibilité n'a pas encore été ouverte en France, alors qu'elle est prévue au niveau européen. Dans la discussion qui va s'engager avec les concessionnaires, le fait d'avoir ouvert cette possibilité facilitera les discussions.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Cette proposition est très intéressante sur le principe, mais soulèverait quelques difficultés en pratique, tout d'abord parce que le contrôle du niveau des émissions EURO des véhicules est délicat. Ensuite, parce que cette proposition nécessiterait une adaptation des systèmes informatiques des sociétés concessionnaires d'autoroutes et qu'elle pourrait aboutir à des demandes de compensation financière. La mesure a cependant déjà été mise en place sur l'A63. Aussi me semblerait-il intéressant, avant d'aller plus loin, d'évaluer cette expérimentation.

M. Ronan Dantec. – Ce que vous dites est juste, mais n'est pas contradictoire avec l'amendement que je propose. Celui-ci ouvre simplement une possibilité. Il me semble dommageable de s'en priver.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Votre amendement est rédigé au présent de l'indicatif...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 496.

Article 15

L'amendement rédactionnel n° 98 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 15 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 16

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 16 sans modification.

Article 16 bis

L'amendement rédactionnel n° 2 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 16 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 16 ter

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 16 ter sans modification.

Article 16 quater

M. Hervé Maurey, président. – Nous en arrivons à l'examen de l'article 16 *quater*, avec deux amendements n°s 51 et 3 présentés par le rapporteur pour avis.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Ces amendements portent sur la servitude de marchepied. Ce type de servitude permet à certains usagers – qu'il s'agisse par exemple des personnes utilisant des embarcations qui rencontreraient une avarie, ou encore des pêcheurs à la ligne – d'accéder aux bords des rivières et des plans d'eau. L'un de nos collègues députés, membre du groupe socialiste, a ouvert le débat sur ce sujet à l'Assemblée nationale.

On sait que la servitude de marchepied suscite des conflits d'usage. Il y a aujourd'hui une forte demande sociale d'accès à la nature et aux bords des rivières et plans d'eau. Parallèlement, il convient de ne pas porter une atteinte excessive au droit de propriété et d'assurer une protection effective des écosystèmes continus que constituent les rivières. Un juste équilibre doit être trouvé entre les propriétaires et les promeneurs.

Les dispositions de l'article 16 *quater* ajoutent encore de la confusion en transformant la servitude de marchepied en véritable cheminement accessible à l'ensemble des publics non motorisés, ainsi qu'aux véhicules de service, contraignant de fait les collectivités à aménager l'ensemble des rives au détriment de la propriété privée et de la biodiversité, alors qu'il existe déjà, dans bien des cas, des chemins de contournement à proximité.

L'amendement n° 51 propose une solution de compromis qui maintient le dispositif voté à l'Assemblée nationale tout en l'encadrant. Il n'autorise le passage des piétons, des publics non motorisés et des véhicules d'entretien et de services que sur l'emprise des servitudes de marchepied qui

auront été préalablement identifiées par le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, dans les conditions prévues par l'article 16 *ter* du présent projet de loi. Je ne peux imaginer que l'on décide de créer des servitudes de marchepied n'importe où et n'importe comment. Le dispositif que je propose repose sur un schéma qui existe déjà et qui permet d'avoir une vision globale sur ces servitudes.

L'amendement n° 3 pose en outre trois verrous à l'usage, par le public, des servitudes de marchepied : premièrement, le respect des zones de biodiversité – il existe en effet toute une vie aux abords des rivières qui doit être préservée ; deuxièmement, l'usage prioritaire des voies de contournement situées à proximité immédiate ; troisièmement, la nécessité d'assurer la sécurité publique en cas d'obstacle naturel évident – falaises, gros rochers par exemple.

Ces verrous permettraient d'instaurer des servitudes de marchepied mais de manière encadrée.

M. Ronan Dantec. – La servitude de marchepied est un sujet extrêmement sensible et modifier son régime risque de susciter une multitude de réactions. Je le constate dans l'agglomération nantaise : ce thème est à la une de l'actualité locale.

Je peux comprendre l'objectif poursuivi par l'amendement n° 3, mais l'amendement n° 51 remet en cause l'équilibre actuel du régime de la servitude de marchepied. Il opère un changement profond de ce régime et me semble de nature à déséquilibrer un fragile consensus existant. Je souhaiterais qu'il soit retiré, le sujet méritant d'être réexaminé plus attentivement.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Selon moi, le fait de n'autoriser le passage des piétons, des publics non motorisés et des véhicules de service que sur l'emprise des servitudes de marchepied qui auront été préalablement identifiées par le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée est un verrou opportun. Il permet d'éviter, d'une part, l'utilisation de servitude de marchepied à tort et à travers, d'autre part, que des conflits locaux ne prennent le pas sur des considérations d'intérêt général supérieur. Je ne vois pas d'inconvénient à préciser que le plan départemental n'a pas pour objectif de supprimer la servitude de marchepied lorsqu'elle est utilisée dans son but premier : le sauvetage de celui ou celle qui se noie.

M. Hervé Maurey, président. – En droit positif, je comprends que la servitude de marchepied ne concerne que les piétons. L'amendement du rapporteur se contente d'encadrer l'élargissement voté par l'Assemblée nationale qui a étendu les catégories d'usagers concernés.

M. Ronan Dantec. – Je ne partage pas cette analyse.

M. Gérard Miquel. – La proposition de notre rapporteur est intéressante parce qu'elle permet, avec un plan départemental, d'éclaircir la situation et d'éviter les conflits d'usage. Ce qui a été introduit à l'Assemblée nationale est opportun également : il est souhaitable que des véhicules de secours puissent accéder aux berges. Souvent, les propriétaires veulent faire respecter leur droit de propriété mais oublient leur devoir d'entretien des berges en s'en remettant aux collectivités locales ! Je soutiendrai les amendements du rapporteur s'ils permettent d'encadrer la situation et de fixer des règles claires.

M. Jérôme Bignon. – Les servitudes sont régies par des règles de droit très anciennes et très complexes qui méritent d'être examinées de manière très attentive avant d'être modifiées. Les chasseurs y sont extrêmement sensibles. L'idée est intéressante mais il faut être prudent, surtout en cette période de fermeture de la chasse des oiseaux de passage !

M. Hervé Maurey, président. – Le tableau comparatif distribué vous permet de prendre connaissance du régime de droit actuel de la servitude de marchepied, qui est fondé sur l'article L. 2131-2 du code général de la propriété des personnes publiques. Celui-ci ne vise que les pêcheurs et les piétons, et donc ni les chasseurs, ni les véhicules ! Je le répète, ce sont nos collègues députés qui ont élargi la servitude de marchepied aux publics non motorisés ainsi qu'aux véhicules d'entretien et de services. Notre rapporteur pour avis ne propose pas de revenir en arrière par rapport au droit existant mais souhaite encadrer l'élargissement décidé par l'Assemblée nationale.

M. Michel Raison. – C'est déjà bien aimable pour nos collègues députés !

M. Pierre Médevielle. – Le passage ne doit pas être accepté sur certaines zones qui méritent d'être classées.

M. Louis Nègre, rapporteur. – C'est bien le sens de mon amendement n° 3 qui pose un certain nombre de verrous à la servitude de marchepied, notamment eu égard au respect de la biodiversité. Le plan départemental permettra en outre d'éviter les conflits locaux en prenant un peu de recul.

M. Ronan Dantec. – Les conseils généraux vont devoir supporter les manifestations que votre amendement, monsieur le rapporteur, va provoquer !

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je ne suis pas certain que la position de l'Assemblée nationale soit plus consensuelle !

M. Ronan Dantec. – Votre proposition, monsieur le rapporteur, va créer de nouvelles difficultés, je vous assure ! Accepteriez-vous de retirer vos amendements sur ce sujet ? Il faut y réfléchir davantage !

M. Louis Nègre, rapporteur. – J’accepte de retirer mes amendements, dans un esprit de conciliation, mais il faudra retravailler sur ce thème avant l’examen du texte en séance.

Mme Odette Herviaux. – Il faut aussi veiller à laisser une possibilité de passage pour certains véhicules.

M. Hervé Maurey, président. – L’idée d’un encadrement ne me choque pas.

M. Charles Revet. – La question est délicate. Un maire du sud de la France a été poursuivi en justice pour avoir nettoyé une berge alors qu’il voulait agir pour des raisons de sécurité ! Il faudra tôt ou tard étudier cette problématique !

Les amendements n^{os} 51 et 3 sont retirés.

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 16 quater sans modification.

Article 16 quinquies

L’amendement rédactionnel n° 5 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 16 quinquies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article additionnel après l’article 16 quinquies

M. Louis Nègre, rapporteur. – L’amendement n° 209 vise à interdire le stationnement sur la chaussée à moins de cinq mètres en amont d’un passage pour piétons. Il laisse dix années aux collectivités locales pour se conformer à cette obligation. Je comprends l’esprit de cet amendement qui tend notamment à favoriser le développement de l’usage des bicyclettes et de la marche à pied. Il me paraît cependant disproportionné. Quel serait l’impact de cette mesure sur le bon fonctionnement de la vie en collectivité ? Une telle mesure pourrait faire disparaître près de 7 000 places de stationnement à Paris, soit 5 % de celles qui sont recensées.

Si une collectivité locale le souhaite, elle a déjà aujourd’hui la possibilité d’agrandir le trottoir et de faire disparaître une partie du stationnement. Néanmoins, les conséquences de telles décisions pour les automobilistes doivent être bien mesurées !

Je pense qu’il faut rester prudent.

M. Jean-Jacques Filleul. – Il existe un réel problème de sécurité car trop de piétons sont encore aujourd’hui fauchés par des véhicules. L’amendement que je propose a pour objet de réduire le nombre de décès liés à ces accidents dans des aménagements nouveaux en milieu urbain. J’accepte de le retirer mais je souhaiterais que le débat sur ce thème soit poursuivi en séance.

L’amendement n° 209 est retiré.

Article 17

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17 sans modification.

Article 17 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'article 17 bis crée un nouveau contrôle pour les véhicules d'occasion à l'occasion de leur revente, par l'intermédiaire d'un éco-diagnostic permettant de vérifier les émissions des polluants atmosphériques et d'améliorer l'information de l'acheteur. Je suis favorable à ce type de dispositif mais je souhaite vous proposer de l'insérer au sein du contrôle technique, afin d'éviter deux contrôles différents. Dans sa rédaction actuelle, le texte de l'Assemblée nationale impose un contrôle thermodynamique supplémentaire. Il semble préférable de regrouper les différents aspects des contrôles souhaités en un seul. Tel est le sens de l'amendement n° 101 que je propose.

M. Ronan Dantec. – Je suis d'accord pour ne prévoir qu'un seul contrôle mais je préfère la formulation, plus précise, proposée par les amendements identiques n°s 171, 399 rect, 517 rect et 523 rect.

M. Hervé Maurey, président. – L'amendement n° 101 présenté par le rapporteur renvoie opportunément à un décret le soin d'apporter toutes les précisions nécessaires sur le contenu du contrôle.

M. Charles Revet. – On m'a indiqué que l'Assemblée nationale avait adopté un système qui convenait à l'ensemble des acteurs de la filière. Il semble que le Gouvernement ait tenté de dénaturer ce système en déposant un amendement, qui n'a pas été adopté par nos collègues députés, mais dont le contenu serait plus ou moins repris aujourd'hui dans l'amendement de notre rapporteur pour avis. Soyons vigilants !

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le dispositif que je prévois a pour objectif de donner une véritable rigueur au contrôle des émissions de polluants atmosphériques. Pour s'en assurer, mon amendement propose de ne pas confier ce contrôle à un professionnel de l'automobile mais à un centre de contrôle technique indépendant.

M. Charles Revet. – Monsieur le rapporteur, je me permettais simplement d'attirer votre attention sur des informations m'ayant été rapportées.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale oblige le propriétaire d'un véhicule particulier ou utilitaire léger à faire réaliser un contrôle technique dans un centre agréé à cet effet, puis un diagnostic thermodynamique par un professionnel de l'automobile, alors que le contrôle technique est supposé pouvoir l'effectuer de manière neutre.

M. Ronan Dantec. – Je suis plutôt d'accord sur le fait qu'il est préférable de confier cette mission aux centres de contrôle technique, mais je ne comprends pas bien ce qui empêche d'ajouter à l'amendement du

rapporteur les précisions sur la nature des émissions contrôlées que nous sommes plusieurs à proposer – je pense aux amendements de MM. Bignon, Bizet et Revet, qui ont une sensibilité politique différente de la mienne.

M. Gérard Miquel. – Nous devons être très prudents sur ce sujet. Que va-t-il se passer pour les véhicules de plus de dix ans, non équipés des filtres les plus modernes ? Ce dispositif ne risque-t-il pas d'interdire leur circulation, et de provoquer de graves difficultés pour un grand nombre de nos concitoyens ?

L'amendement n° 101 est adopté.

Les amendements n°s 171, 399 rect, 517 rect, 523 rect et 497 deviennent sans objet.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 18

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 52 a deux objectifs : supprimer la définition des plans de mobilité initialement prévue à cet alinéa, dans la mesure où celle-ci est désormais donnée à l'article 13 *ter*, et prévoir que dans le périmètre des plans de protection de l'atmosphère, dans un objectif de préservation de la qualité de l'air, le préfet peut imposer à certaines entreprises de plus de deux-cent-cinquante salariés d'établir un plan de mobilité tel que défini dans le code des transports. Pour les autres entreprises, les plans de mobilité restent des dispositifs établis sur une base volontaire. C'est ce que le projet de loi du Gouvernement prévoyait initialement. Un amendement adopté à l'Assemblée nationale a rendu cette élaboration obligatoire pour toutes les entreprises de plus de cinquante salariés. La mesure semble largement disproportionnée, d'où un retour au texte initial qui permet de concilier préservation de la qualité de l'air dans les zones les plus sensibles et allègement des contraintes pour les entreprises.

L'amendement n° 52 est adopté.

L'amendement n° 57, rédactionnel, est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le projet de loi initial du Gouvernement prévoyait de supprimer, dans le code de l'environnement, le lien juridique de compatibilité entre le plan de protection de l'atmosphère (PPA) et le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) ou le plan régional de la qualité de l'air (PRQA). L'Assemblée nationale a souhaité maintenir un lien de compatibilité entre ces documents. Il est effectivement essentiel, à l'heure où la région a vocation à exercer un rôle central en matière de lutte contre la pollution de l'air, de maintenir cette articulation.

Pour autant, les députés n'ont pas intégralement rétabli les alinéas du code des transports correspondant au choix de maintenir un lien de compatibilité entre PPA et SRCAE/PRQA.

Il faut donc supprimer les alinéas 19 à 22, pour maintenir la compatibilité du plan de déplacement urbain (PDU) vis-à-vis du SRCAE ou du PRQA. Si la rédaction actuelle de l'article était maintenue, les territoires non couverts par un PPA n'auraient plus aucune obligation d'intégrer les objectifs régionaux en termes de qualité de l'air et de climat dans leurs PDU.

C'est l'objet de l'amendement n° 134.

L'amendement n° 134 est adopté.

L'amendement n° 62, rédactionnel, est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 142, ainsi que les amendements n°s 78 et 265 identiques, suppriment les alinéas 8 et 9 qui réforment la procédure d'élaboration des plans de protection de l'atmosphère (PPA) au motif que la consultation auparavant obligatoire des commissions départementales compétentes en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques (CODERST) n'est plus prévue.

L'objectif était, me semble-t-il, la simplification des procédures, et la consultation des CODERST restait possible même si elle était facultative, mais il est vrai que ces commissions devraient être consultées systématiquement.

Il faudrait cependant reformuler l'amendement de la façon suivante : « Après le mot : « intéressés », insérer les mots « des commissions départementales compétentes en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques concernées ». »

En effet, une suppression totale des alinéas ferait disparaître la consultation des AOT, qui est un point positif apporté la rédaction de ces alinéas.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 142 et 78 ainsi modifiés et l'amendement n° 265 devient sans objet.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n°s 405 et 407 sont satisfaits, dans la mesure où nous avons adopté un amendement rédactionnel qui supprime l'alinéa 21.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 405 rect. et 407 rect.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 18 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article additionnel après l'article 18

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 475 aborde un sujet important, loin d'être consensuel : celui de l'opportunité, ou non, d'une baisse généralisée des limitations de vitesses sur nos routes et autoroutes.

Selon le bilan provisoire de 2014 de l'observatoire national interministériel de la sécurité routière, après douze ans de baisse, le nombre de morts sur les routes en France a augmenté d'environ 5 % fin 2014.

En octobre 2013, les experts du Conseil national de la sécurité routière (CNSR) ont préconisé de réduire la vitesse réglementaire sur le réseau bidirectionnel, c'est-à-dire sans séparateur entre les deux sens de circulation. Le Gouvernement s'est prononcé en décembre 2014 devant le CNSR pour une « expérimentation » d'une baisse de la limitation de 90 à 80 km/h sur le réseau secondaire en 2015.

Pour ma part, je crois que l'impact sur les vies humaines d'une telle mesure doit être précisément analysé et pris en compte. L'Institut suédois des routes a par exemple montré qu'une diminution de 1 % de la vitesse moyenne entraîne une baisse de 4 % du nombre des accidents mortels.

En outre, l'Ademe a publié une étude en février 2014, sur l'impact des réductions de vitesse sur la qualité de l'air. Cette étude fait apparaître qu'au-dessus de 70 km/h, les réductions de vitesse ont un effet plutôt positif sur les émissions de particules et d'oxydes d'azote. En dessous de 70 km/h, cet effet est plutôt négatif : mais cette deuxième conclusion est plus complexe puisqu'il faut tenir compte de l'effet de la limitation de vitesse sur la congestion, notamment dans les centres villes.

Plutôt qu'un énième rapport, je pense donc qu'il est à ce stade plutôt nécessaire d'avoir un bilan de l'expérimentation concrète qui sera menée en 2015 sur le réseau secondaire. Je suis donc défavorable à l'adoption de cet amendement, attendons les résultats de l'expérimentation.

M. Ronan Dantec. – Il vaut mieux demander un rapport pour être sûr d'avoir les résultats de l'expérimentation...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 475.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 468 vise à rendre obligatoire les PDU dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants, c'est-à-dire de baisser le seuil de 100 000 à 50 000.

C'est la loi sur l'air de 1996 qui les a rendus obligatoires dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Ces PDU sont devenus aujourd'hui des outils de planification globale des déplacements dans les agglomérations au service du développement des transports collectifs et des modes actifs (marche et vélo) et ont vite connu un enrichissement de leurs prérogatives autour des enjeux de l'environnement et du changement climatique.

Je crois que depuis 30 ans, les PDU ont montré leur efficacité. Leur succès a encouragé de nombreuses agglomérations moyennes à se lancer dans des démarches volontaires et le PDU est aujourd'hui l'un des modèles du « plan de mobilité urbaine durable » promu par l'Europe dans son plan d'action pour la mobilité urbaine.

Mais je crois aussi qu'il doit demeurer un outil souple et qu'une des principales difficultés pour les collectivités demeure tout de même la multiplication des schémas et des plans obligatoires, qui ont d'ailleurs beaucoup de difficultés à s'insérer, à s'intégrer juridiquement les uns aux autres. Il ne faut pas multiplier les obstacles pour les collectivités qui veulent être vertueuses. Nous devons inciter plutôt que contraindre.

Les résultats sont bons. Gardons cette logique incitative pour les agglomérations de moins de 100 000 habitants.

Je suis défavorable à l'adoption de cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 468.

Article 18 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – Par souci de lisibilité, l'amendement n° 19 fait courir à compter du 1er janvier 2017 l'interdiction pour les personnes publiques d'utiliser les produits phytosanitaires mentionnés au premier alinéa de l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime. La date visée est ainsi cohérente avec celle initialement prévue dans la loi n° 2014-110 du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national, à savoir à compter du 1er janvier 2020.

Le signal, pour les équipes municipales notamment, est plus clair : c'est bien à compter de 2017 que s'appliquera cette obligation.

Je rappelle que sur le terrain, de très nombreuses initiatives ont été lancées pour réduire l'usage non agricole des produits phytosanitaires – usage qui représente environ 10 % des usages de pesticides en France. De nombreuses collectivités se sont engagées sur la voie du zéro phyto. Selon des chiffres un peu anciens de 2009, les villes de plus de 50 000 habitants sont à 60 % dans un objectif de zéro phyto. Des grandes villes comme Nantes, Strasbourg, ou Paris ont franchi le pas.

De manière générale, le critère primordial pour réussir est la pédagogie auprès de la population, avec des actions de formation, d'information et de communication. Pour remplacer concrètement les usages de phytosanitaires, qui concernent essentiellement des herbicides, la solution passe par des alternatives autorisées en agriculture biologique, des produits de biocontrôle, ou encore des alternatives mécaniques, avec des techniques de binage et de paillage.

L'usage de phytosanitaires en ville est une source importante de contamination des eaux. Les désherbants utilisés sur des surfaces imperméables comme les trottoirs, les cours bitumées ou les pentes de garage, se retrouvent généralement dans les eaux superficielles ou souterraines. Le taux de dispersion est bien plus important pour les usages non agricoles que pour les usages agricoles.

Je rappelle pour finir également que l'enjeu est un enjeu sanitaire : pour les employés qui appliquent ces produits, et pour les citoyens en contact indirect lorsqu'ils circulent dans des zones traitées.

L'enjeu environnemental rejoint l'enjeu économique pour le contribuable. En tant qu'habitant dans une collectivité, il paie trois fois : pour acheter les pesticides, pour les épandre et pour dépolluer les eaux. Je pense notamment aux produits de dégradation du glyphosate, le fameux *Round Up*, qui remettent en cause dans de nombreux endroits les normes de potabilité des eaux.

L'interdiction de l'usage de produits phytosanitaires par les collectivités et les particuliers va donc dans le sens d'une gestion financière plus efficiente. 2017 me semble être une bonne date pour cela.

Je serai défavorable aux amendements de suppression totale de l'article 18 *bis*.

À Cagnes-sur-mer, dont je suis maire, nous nous sommes aussi lancés dans le « 0 phyto » depuis des années. Aujourd'hui, je n'ai pas moins d'herbe qu'avant, je n'ai pas plus d'employés qu'avant, et les habitants sont contents de voir leurs enfants traverser des pelouses sans produits phytosanitaires. J'ai aussi des exploitations d'agriculture bio ou raisonnée qui fonctionnent très bien. On ne touche pas aux usages agricoles. Pour le reste, on se retrouve parfois avec des pollutions qu'on ne sait pas traiter dans les stations d'épuration. Dans l'estuaire de la Gironde, il y a beaucoup de poissons hermaphrodites, ce qui n'est pas normal.

L'amendement n° 19 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 25 supprime les alinéas 4 à 7, qui réécrivent le second alinéa de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime relatif aux possibilités de dérogation à l'interdiction générale d'épandage aérien de produits phytosanitaires. En l'état du droit, ces dérogations sont possibles dans des cas bien encadrés : « *lorsqu'un danger menaçant les végétaux, les animaux ou la santé publique ne peut être maîtrisé par d'autres moyens ou si ce type d'épandage présente des avantages manifestes pour la santé et l'environnement par rapport à une application terrestre* » et sur autorisation du préfet pour une durée limitée. Sur cette base, seulement 28 dérogations ont été accordées en 2013 pour le riz et la vigne.

Le présent article, en ne permettant les dérogations qu'en cas de « *danger sanitaire grave qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens* » et sur autorisation par arrêté interministériel complexifie inutilement une procédure qui reste essentielle, dans des cas extrêmement ponctuels, pour lutter contre la propagation des organismes nuisibles. Outre le caractère flou de la notion de danger grave, la rigidification administrative opérée par le recours à un arrêté interministériel remet en cause la capacité de réaction rapide des agriculteurs pour lutter contre les dangers pour la santé et l'environnement.

Mme Nicole Bonnefoy. – Je crois qu’il est nécessaire de restreindre les dérogations. Il ne s’agit pas de les complexifier mais de les rigidifier sur le plan administratif pour lutter contre la multiplicité des dérogations. J’ai été rapporteure de la mission d’information du Sénat sur les pesticides, et je suis opposée à cet amendement qui assouplit les conditions de dérogations alors que le texte les rend plus difficiles.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il y a eu 28 dérogations en 2013. Je ne pense pas que cela soit excessif compte tenu de ce que représente l’agriculture en France. Je n’ai pas l’impression que le texte proposé soit plus sévère. Les dérogations sont aujourd’hui bien encadrées, puisqu’elles ne peuvent être accordées que « *lorsqu’un danger menaçant les végétaux, les animaux ou la santé publique ne peut être maîtrisé par d’autres moyens ou si ce type d’épandage présente des avantages manifestes pour la santé et l’environnement par rapport à une application terrestre* ».

L’amendement n° 25 est adopté.

Les amendements n°s 143, 166 et 79 deviennent sans objet.

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 18 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

M. Hervé Maurey, président. – Nous avons terminé l’examen du titre III de ce projet de loi. Je vous remercie et vous donne rendez-vous demain matin pour la suite de l’examen de ce texte.

Mercredi 21 janvier 2015

M. Hervé Maurey, président. – Il nous reste environ 250 amendements à examiner.

Article 19

M. Louis Nègre, rapporteur. – L’amendement rédactionnel n° 130 extrait du code de l’environnement des dispositions à dimension programmatique.

L’amendement n° 130 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L’amendement n° 153 crée une hiérarchie dans l’utilisation des ressources afin d’en réduire la consommation et d’agir en amont sur la politique de gestion des déchets, selon les principes de l’économie circulaire. C’est une vision nouvelle, une autre philosophie : on passe d’une hiérarchie des déchets à une hiérarchie des ressources. Je l’ai déjà dit, il n’y a pas de plan B, puisque nous n’avons pas de planète de secours. Au rythme actuel, les matières premières manqueront dans quelques décennies. Autant les gérer de manière raisonnée. Il s’agit d’un signal fort pour les acteurs économiques, qui doivent limiter le gaspillage des matières premières non renouvelables ou non

recyclables et intégrer davantage les matières recyclées. Cette hiérarchie incitera les entreprises à privilégier des modes de production économes en ressources et, lors de la conception des produits, des matières recyclables ou issues du recyclage.

Mme Évelyne Didier. – Qui ne serait d'accord avec cette intention ?

M. Louis Nègre, rapporteur. – En effet, aucun mode opératoire n'est précisé.

L'amendement n° 153 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 132 supprime l'affichage obligatoire de la durée de vie pour tous les produits d'une valeur au moins égale à 30 % du SMIC. Ce critère n'est pas pertinent : quelle est la durée de vie d'un diamant ? On exclut de nombreux produits, comme l'électroménager bon marché, dont la durée de vie n'est pas toujours très longue. Puis, cette mesure soulève des difficultés techniques considérables. La notion de durée de vie n'est pas normée. Toutes les fédérations professionnelles que j'ai rencontrées m'ont indiqué leur incapacité à la mesurer. Tant qu'une réflexion n'aura pas été menée branche par branche avec l'AFNOR pour la définir, il est prématuré de rendre obligatoire son affichage.

L'obsolescence programmée est toutefois un vrai sujet de préoccupation. C'est pourquoi je ne vous propose pas une suppression pure et simple de la mesure, mais le remplacement de l'obligation d'affichage par une expérimentation, sur la base du volontariat. L'objectif est de déterminer, comme cela avait été fait avec l'affichage environnemental, les modalités de définition d'une norme partagée, en lien avec l'Ademe et l'AFNOR. Cette expérimentation serait notamment pertinente dans les filières de l'électroménager ou de l'électronique, où une mesure correctement définie et concertée offrira un avantage concurrentiel aux entreprises se lançant dans la démarche. De nombreux amendements suppriment l'obligation d'affichage. Le mien me semble constituer un juste milieu pragmatique.

Mme Évelyne Didier. – Le texte propose déjà des expérimentations sur la base du volontariat pour développer des dispositifs de consigne... C'est ce que nous avons toujours prôné.

M. Gérard Miquel. – Je partage l'analyse du rapporteur sur la durée de vie. La personne qui achète un sac de luxe en a souvent plusieurs autres, ce qui accroît encore la durée de vie de ce sac, comparée à celle d'une imitation fabriquée en Chine. Tout dépend, en effet, de l'utilisation. Une machine à laver qui tourne trois fois par jour s'usera plus vite que celle qui ne sert qu'une fois par semaine.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Pour un réfrigérateur, cela pourrait paraître simple, puisqu'il ne s'agit que d'évaluer la durée de vie du moteur électrique. Pourtant, les constructeurs nous indiquent qu'il faut tenir compte

de la fréquence d'ouverture de la porte. Il est indispensable de réunir les acteurs de la filière pour définir une norme.

L'amendement n° 132 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Environ 10 % des soixante installations de tri mécano-biologique fonctionnent vraiment bien, 10 % vraiment mal, le reste présentant des performances variables. Cette solution peut être adaptée dans certains territoires, mais inscrire dans la loi que « la construction de nouvelles installations doit être évitée » ne tient pas compte de la liberté des collectivités territoriales pour définir l'organisation de leur service public de gestion des déchets, et fait courir un risque juridique exorbitant aux éventuels opérateurs souhaitant lancer un tel projet.

De plus, l'objectif de généraliser progressivement le tri à la source des biodéchets, conforme à la directive européenne en préparation, conduira à privilégier d'autres modes d'organisation, avec divers systèmes de compostage collectif, à domicile ou de collecte séparée en fonction des territoires. L'amendement n° 131 renforce juridiquement l'article 19 tout en tirant les conséquences de cette généralisation.

M. Charles Revet. – Tout en renouvelant mon invitation à venir visiter chez moi une unité de traitement des déchets avec tri, méthanisation, j'attire votre attention sur les coûts, déjà fort élevés, de ramassage des déchets. Laissons de la liberté aux communes...

M. Louis Nègre, rapporteur. – C'est l'objet de l'amendement !

M. Gérard Miquel. – Le tri mécano-biologique est contradictoire avec la collecte séparée des fermentescibles, qui deviendra obligatoire. Cette collecte n'est pas toujours aisée. Pour ma part, je me réjouis de n'avoir pas construit d'équipement de tri mécano-biologique. Ceux qui existent doivent être utilisés, mais il ne faut pas en faire davantage.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Nous sommes tous d'accord sur ce point, et pour laisser de la liberté aux collectivités territoriales. Je ne crois pas que beaucoup d'entre elles investiront dans des installations qui sont condamnées, à terme. Laissons faire la nature.

Mme Annick Billon. – Le compost issu du tri mécano-biologique est soumis aux mêmes normes que celui qui provient du tri des biodéchets.

M. Louis Nègre, rapporteur. – En théorie seulement.

M. Benoît Huré. – Dans ma collectivité territoriale, nous effectuons le tri sélectif à domicile. Le coût de la collecte a explosé et des problèmes nouveaux sont apparus dans les centres de stockage : le défaut de matières organiques dans les déchets compromet leur valorisation énergétique par méthanisation et la neutralisation des nuisances olfactives, ce qui suscite, pour la première fois, des difficultés avec le voisinage. Chaque territoire doit pouvoir choisir une solution adaptée.

M. Jean-Jacques Filleul. – Tout en comprenant la démarche du rapporteur, nous souhaitons nous en tenir au texte initial. Les expérimentations en cours doivent être terminées avant de repartir sur de nouvelles pistes. Nous nous abstiendrons.

M. Louis Nègre, rapporteur. – On nous reproche des lois trop bavardes : que veut dire l'expression « doit être évitée » ?

M. Gérard Miquel. – C'est quand nous recyclerons tout que nous aurons gagné la partie. Or je ne crois pas à la réversibilité des décharges.

L'amendement n° 131 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Avis favorable aux amendements identiques n°s 115, 285 et 424, qui encouragent l'utilisation des ressources renouvelables, notamment celles issues de ressources gérées durablement. Nous devons, pour réussir la transition de notre économie, privilégier des matériaux et des ressources qui n'aggravent pas les prélèvements sur le capital naturel de notre planète. L'amendement n° 521, pour partie identique, sera ainsi satisfait.

M. Ronan Dantec. – Notre amendement n° 521 est différent, puisqu'il ne propose pas l'insertion des mots « non renouvelables ».

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 115, 285 et 424.

L'amendement n° 521 devient sans objet.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 1 complète la définition de la transition vers une économie circulaire, en rappelant la nécessité de respecter le principe de proximité. Avis favorable, sous réserve de la suppression du II, qui est redondant.

Mme Évelyne Didier. – D'accord.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1 ainsi rectifié.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Selon l'amendement n° 13, la politique nationale de prévention et de gestion des déchets est un service public. C'est plutôt la mise en œuvre par les communes et les EPCI des objectifs de la politique nationale qui constitue le service public local de gestion des déchets. Quoi qu'il en soit, cette précision est inutile dans cet alinéa où sont définis des objectifs chiffrés de la politique des déchets. Retrait, ou avis défavorable

Mme Évelyne Didier. – La salubrité publique est une notion très ancienne. Je ne souhaite pas voir ce secteur connaître une privatisation rampante, comme tant d'autres, avec des zones rentables où iront les opérateurs et les autres, qui seront le lot des collectivités territoriales. Je redéposerai cet amendement en séance.

L'amendement n° 13 est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 2 fixe un objectif de réduction de 10 % de la quantité de déchets issus d'activités économiques. Je comprends qu'on ne demande pas d'efforts qu'aux ménages, mais on mesure mal le gisement de déchets d'activités économiques. Nous ne serons donc pas en mesure de vérifier le respect de cette norme. Au surplus, ce projet de loi fixe des exigences aux activités économiques : extensions de filières REP, objectif de 70 % de valorisation matière pour les déchets du BTP... Avis défavorable.

Mme Évelyne Didier. – Loi après loi, la charge s'est alourdie pour les collectivités territoriales et les particuliers, essentiellement pour les déchets ménagers. Certes, les REP sont un moyen de valorisation, mais les entreprises doivent participer à l'effort.

M. Ronan Dantec. – Cette fois, l'objectif est précis !

M. Louis Nègre, rapporteur. – 10 % de quoi ?

M. Ronan Dantec. – C'est précisé.

M. Rémy Pointereau. – Il existe déjà des filières. Une norme supplémentaire serait superfétatoire : les entreprises l'appliquent déjà en leur sein.

M. Ronan Dantec. – C'est un objectif.

M. Rémy Pointereau. – Alors, il faudra l'atteindre...

Mme Évelyne Didier. – Ne confondons pas un objectif et une norme.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Avis défavorable aux deux amendements de suppression de l'alinéa 12, les amendements n°s 157 et 180 : mon amendement précédent propose une solution intermédiaire et pragmatique.

M. Jérôme Bignon. – Je retire mon amendement n° 157.

L'amendement n° 157 est retiré.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 180.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n°s 155, 380 rectifié, 437 rectifié et 154 réécrivent l'alinéa 12 pour que l'affichage de la durée de vie des produits ne s'applique qu'aux produits visés par la définition de l'obsolescence programmée et dont la liste est renvoyée à un décret. J'ose espérer que de tels produits ne sont pas nombreux. Devraient-ils être les seuls à avoir un affichage de la durée de vie ? Le champ d'application me paraît mal défini, et le renvoi à un décret ne sécurise pas beaucoup le dispositif. Mon amendement n° 132 proposant une expérimentation volontaire avant toute obligation générale d'affichage me semble plus pragmatique.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 155, 380 rectifié, 437 rectifié et 154, ainsi qu'à l'amendement n^o 495.

M. Louis Nègre, rapporteur. – La directive européenne en préparation imposera une généralisation de la collecte séparée des biodéchets. Le texte que nous examinons ne va pas jusque-là : il ne s'agit que de généraliser le tri à la source d'ici 2025. Les collectivités auront le choix : collecte séparée là où c'est le plus pertinent, compostage individuel des biodéchets, ou encore compostage collectif.

Le tri à la source présente plusieurs avantages : fabrication d'un compost de qualité, mieux accepté par les agriculteurs ; réduction de la part des déchets organiques enfouis ou incinérés – pourquoi brûler de l'eau ? – ; création d'emplois non délocalisables ; économies de transport ; synergies avec le monde agricole, sur le modèle du plan de développement de mille méthaniseurs agricoles d'ici 2020.

La hausse des coûts de collecte serait contrebalancée par la baisse de la fréquence de collecte des ordures ménagères résiduelles. Le tri à la source des biodéchets réduit d'un tiers le tonnage des déchets ultimes à éliminer et le coût du compostage est inférieur à celui de l'enfouissement ou de l'incinération. De nombreuses collectivités pratiquent déjà ce tri, en particulier celles du réseau Compost Plus.

Pour sécuriser le dispositif tout en conservant l'idée générale, qui répond une obligation européenne, je vous propose de retenir l'amendement n^o 173, lequel généralise le tri à la source partout « où cela est possible », techniquement et économiquement. Il prévoit aussi une étude d'impact pour clarifier le problème de l'éventuel surcoût.

Avis défavorable à l'amendement n^o 344, qui supprime la mention de la généralisation du tri à la source, comme aux amendements similaires. Tous devraient néanmoins être satisfaits par l'adoption de l'amendement n^o 173. Dans ma commune, j'ai instauré le tri à la source avec composteur : la collecte est passée d'une fréquence quotidienne à hebdomadaire.

M. Gérard Miquel. – Mon amendement n^o 15 simplifie le texte. Je vous invite à le relire.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Rédigeons ensemble un amendement consensuel ! En partant du 15, nous pourrions écrire : « À cet effet, il progresse dans le tri à la source des déchets organiques, là où cela est possible, jusqu'à sa généralisation pour tous les producteurs de déchets d'ici à 2025, pour que chaque citoyen ait à sa disposition... »

M. Ronan Dantec. – Que signifie, en droit, « là où cela est possible » ? « Jusqu'à sa généralisation » suffit.

M. Gérard Miquel. – Il y a des installations, elles fonctionnent : laissons aux collectivités territoriales le temps de les amortir ! En 2025, chaque collectivité territoriale aura apporté des solutions.

M. Charles Revet. – Je retire mon amendement, non sans insister sur la distinction entre ville et campagne : les coûts de ramassage deviennent parfois insupportables.

L'amendement n° 344 est retiré.

Mme Chantal Jouanno. – Attention : nous avons adopté un amendement qui supprimait la quatrième phrase. Il faut rectifier la rédaction de compromis.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Retirer les déchets organiques ne peut pas faire exploser le prix de la collecte : on en fait beaucoup moins.

M. Jean-Claude Leroy. – C'est un amendement de bon sens. Il en va de même pour l'assainissement : les solutions collectives sont adaptées à la ville, les solutions individuelles aux zones rurales.

Mme Odette Herviaux. – Je suis favorable à une rédaction de compromis, mais je tiens aux mots « pour que chaque citoyen ait à sa disposition une solution lui permettant de ne pas jeter ses biodéchets dans les ordures ménagères résiduelles » : les citoyens sont aussi responsables. Il n'est pas forcément nécessaire que la collectivité territoriale fournisse un composteur.

Mme Évelyne Didier. – Une collecte par jour ? La commune de notre rapporteur est riche : chez moi, nous arrivons tout juste à en financer une par semaine... Les situations sont très diverses, ne généralisons pas.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je me croyais vertueux... Le retrait des déchets organiques allège considérablement le coût de la collecte. Dans ma région, des déchets organiques de restaurant ne peuvent être laissés à l'abandon.

M. Gérard Miquel. – Les matières organiques constituant environ 30 % du poids total, c'est autant d'économisé sur la facture d'incinérateur, qui s'élève à 130 ou 140 euros par tonne. Il faut penser aux coûts évités.

M. Ronan Dantec. – Les mots « là où cela est possible » laissent entendre que parfois il n'y a pas de progression. Remplaçons-les par : « adaptée à chaque territoire ».

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je me réjouis que nous ayons trouvé un équilibre : l'amendement de M. Miquel, agrémenté de l'étude d'impact prévue par celui de M. Vaspart.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 15 ainsi qu'à l'amendement n° 173 ainsi rectifié et aux amendements n°s 4 et 206.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 438 rectifié, 256, 205, 101, 361 rectifié, 3, 102, 362 rectifié, 363 rectifié, 458 et 5.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 408 rectifié prévoit une exception à l'objectif de réduction du stockage de déchets en cas

d'accident ou d'événement générant des déchets impropres à toute valorisation. Cette précision est inutile : le risque est faible et l'inscrire dans la loi envoie un mauvais signal quant aux objectifs de réduction de la mise en décharge. Avis défavorable

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 408 rectifié.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 103, identique aux amendements n°s 18 et 364 rectifié, ajoute un objectif de réduction de 50 % des quantités de produits manufacturés non recyclables mis sur le marché. Quelle est la portée opérationnelle de ces amendements ? Quels acteurs se sentiront tenus par cet objectif ? Je souscris toutefois au principe. Sagesse.

M. Gérard Miquel. – Cet objectif louable n'est pas hors d'atteinte. Cela constituera une incitation vertueuse pour les producteurs.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je suis partagé.

Mme Évelyne Didier. – Je suis d'accord avec le rapporteur. L'objectif est partagé, puisque trois groupes ont déposé un amendement identique, mais nous ne savons encore comment l'atteindre.

M. Jean-Jacques Filleul. – Votons-le, nous verrons avec la ministre en séance.

M. Rémy Pointereau. – Vous pensez aux produits de petite taille emballés dans de grandes boîtes ?

M. Gérard Miquel. – Nous allons généraliser la collecte des matières plastiques. Parmi ces matières, certains composés ne sont pas recyclables. Les entreprises doivent encore progresser.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 103, 18 et 364 rectifié.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 17 oriente en priorité les déchets ne pouvant être recyclés et issus d'une collecte sélective et d'une opération de tri vers une installation de valorisation énergétique plutôt que vers une décharge. C'est conforme à la hiérarchie européenne de traitement des déchets. Avis favorable. Cet amendement satisfera les amendements n°s 104 et 365 qui poursuivaient le même objectif.

Mme Évelyne Didier. – Dans certaines zones, il n'y a pas d'incinérateur. Les décharges ont été financées par le territoire : elles doivent être utilisées. Je ne souhaite pas non plus que des incinérateurs soient développés là où il n'y en a pas. La solution est de revaloriser au maximum et de tenir compte de l'existant.

M. Gérard Miquel. – La mise en décharge est condamnée, à terme. Certes, les incinérateurs devront évoluer. Nous économiserons ainsi des matières fossiles.

M. Louis Nègre, rapporteur. – C'est la hiérarchie officielle, actuellement. Cet amendement ne supprime pas les décharges. Le principe de proximité est respecté.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 17, qui satisfait les amendements n°s 104 et 365 rectifié.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 19 dispose, comme le texte initial du projet de loi, que le cadre réglementaire prévu pour les combustibles solides de récupération encouragera leur préparation et leur valorisation. Avis favorable sous réserve de la correction de la coquille : « seront encouragées ».

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 19 ainsi rectifié.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 16 explicite le fait que l'industrie pourra continuer à utiliser des combustibles solides de récupération dans ses procédés industriels de fabrication. Les cimenteries sont en pointe sur le sujet. Son adoption satisfera les amendements n°s 105 et 338.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 16.

Les amendements n°s 105 et 338 deviennent sans objet.

M. Charles Revet. – Les rejets des cimenteries sont très contrôlés. Or il existe des produits intéressants, mais non autorisés. La loi doit évoluer sur ce point.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le texte les autorise.

M. Gérard Miquel. – Le problème est que les cimentiers se feraient presque payer pour utiliser les combustibles solides de récupération... Nous devons les valoriser ailleurs que chez les cimentiers.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je connais le même problème dans mon département.

M. Jean-Claude Leroy. – Oui, mais nos cimenteries sont victimes du dumping social et environnemental pratiqué par les autres pays. Leur apporter des combustibles rapprochant de zéro le coût de la thermie est une manière d'aider l'industrie française.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Avis défavorable au n° 409 rectifié qui, en supprimant la nécessité, pour les installations de valorisation énergétique, d'être en mesure d'accueillir autre chose que des déchets, compromet leur viabilité.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 409 rectifié.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'article 63 bis du projet de loi dispose déjà que les collectivités d'outre-mer mettent en place un plan régional d'actions sur l'économie circulaire pourvu d'un volet déchets. Retrait de l'amendement n° 106 ?

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 106.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 112, qui ajoute à la lutte contre les sites illégaux de tri et de traitement des déchets la lutte contre le trafic et les exportations illégales.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 112.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 dans la rédaction issue de ses travaux.

Articles additionnels après l'article 19

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 133 complète les expérimentations prévues à l'alinéa 11, en prévoyant une obligation d'examiner, à l'occasion de chaque réagrément de filière REP, les conditions dans lesquelles les éco-organismes peuvent participer à la mise en place de systèmes de consigne. Il s'agit d'obliger à s'interroger sur les pistes à explorer, à la lumière des expériences des pays voisins.

M. Gérard Miquel. – Je suis réservé sur cet amendement. L'expérience allemande n'est pas une franche réussite. Le bilan environnemental de la récupération des produits de lavage n'est pas positif.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il ne s'agit que d'obliger à se poser des questions.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 133.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 434 rétablit un article de la loi du 15 juillet 1975 qui, n'ayant jamais pu être mis en œuvre, a été abrogé. Les règles européennes et internationales en matière d'échanges et de commerce s'imposent à nous. Si la puissance publique peut avoir un effet incitatif sur les débouchés des matières recyclées, je ne crois pas à l'efficacité d'une telle contrainte sur les entreprises : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 434.

Article 19 bis A

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 67 supprime l'interdiction générale des ustensiles jetables de cuisine en matière plastique, qui n'est pas une solution adaptée. D'abord, car la réglementation européenne proscrit ce type d'interdiction ; le caractère nécessaire et proportionné de la mesure n'a pas été démontré. Ensuite car il n'y a pas d'autres solutions compostables viables pour les couverts et la vaisselle qui tiennent compte de leurs nombreux usages. En outre, une telle interdiction frapperait des établissements qui ne peuvent s'en passer, ne serait-ce que pour des raisons de sécurité, comme les prisons ou les avions, ou de santé, comme les hôpitaux. Enfin, la fabrication de ces produits représente encore près de 700 emplois en France.

La mise en place d'un tri à la source favoriserait toutefois les ustensiles réutilisables et assurerait une valorisation des déchets restants. L'amendement que je propose respecte ainsi le droit européen, préserve les emplois de la filière, et s'inscrit dans la politique d'Eco-Emballages d'extension de la consigne de tri à tous les plastiques. Je suis par conséquent défavorable aux amendements de réécriture ou de suppression de l'article.

M. Ronan Dantec. - Cette suppression avait marqué les esprits à l'Assemblée nationale ; un retour en arrière ne passera pas inaperçu non plus. Soyons clairs sur le véritable enjeu de cet amendement. S'agit-il des 700 emplois ?

M. Louis Nègre, rapporteur. - Les arguments sont nombreux : respect du droit européen, souci de ne pas pénaliser les plus modestes, qui utilisent largement ces ustensiles, protection de la filière. La solution du tri à la source est équilibrée.

M. Ronan Dantec. - Attention à ne pas se débarrasser du problème de fond. Le tri à la source des ustensiles de pique-nique, cela reste flou... Il faudrait une vraie stratégie ; par exemple, faire payer aux producteurs le juste prix de ces produits, lequel inclut le coût de pollution et de récupération ; les consommateurs seraient alors chargés d'arbitrer entre les couverts en plastique et les couverts solides. Pour l'heure, cet amendement ne propose aucune solution à cette aberration de nos sociétés de surconsommation. Dans certains avions, les plateaux-repas sont accompagnés de couverts solides...

M. Hervé Maurey, président. - Pas en classe économique !

M. Ronan Dantec. - Si, cela dépend des compagnies...

M. Charles Revet. - Les ustensiles abandonnés par les campeurs sont un fléau ; il suffit d'un seul pour rendre inexploitable une balle de lin. J'avais défendu un amendement à la loi de modernisation de l'agriculture promouvant les plastiques biodégradables, sans succès. Je suis également défavorable à une interdiction pure et simple. D'ailleurs, *quid* des petits sacs plastiques distribués en supermarché ?

M. Louis Nègre, rapporteur. - Nous y venons.

M. Gérard Miquel. - Le texte de l'Assemblée nationale prévoit l'utilisation de matières biosourcées. Est-ce à dire que les assiettes seront plus épaisses ? Qu'elles seront composées à 40 % de résine d'origine végétale et à 60 % de résine d'origine fossile ? Le compostage de tels produits, importés, n'est pas possible. Donnons la priorité aux produits fabriqués en France, recyclables, eux.

M. Louis Nègre, rapporteur. - Mon amendement ne concerne que les ustensiles à usage collectif, pas ceux utilisés par les ménages. Si certaines compagnies aériennes utilisent des couverts solides dans certaines classes,

leur généralisation est impossible en raison de leur poids, qui exigerait davantage de kérosène.

Mme Annick Billon. – On ne peut pas interdire ce type de vaisselle, car nous n’avons aucune solution de rechange. De plus, M. Miquel a raison : la vaisselle biodégradable, plus volumineuse, a un bilan carbone moins bon que la vaisselle en plastique.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il est exact qu’il n’existe guère d’autres solutions. Les matériaux plus légers, comme le bambou ou le bois, doivent pour remplir les multiples fonctions des couverts subir des traitements... polluants.

L’amendement n° 67 est adopté.

La commission émet un avis défavorable aux amendements nos 22, 264, 442 et 175 rectifié.

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 19 bis A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 19 bis B

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le découplage progressif de la croissance et de la consommation de matières premières est essentiel si l’on veut continuer à croître dans des conditions respectueuses de l’environnement. Avis favorable à l’amendement n° 116 et aux deux amendements identiques qui le suivent.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques nos 116, 425 et 524.

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 19 bis B dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 19 bis C

M. Louis Nègre, rapporteur. – L’amendement n° 68 élargit le périmètre du rapport prévu à cet article.

L’amendement n° 68 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 19 bis C dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 19 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – L’amendement n° 69 procède à une correction rédactionnelle et replace auprès des autres dispositions relatives aux sacs celles de l’article 21 *ter* relatives à l’interdiction des sacs en plastique oxo-fragmentables.

L’amendement n° 69 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L’amendement n° 141 ne remet pas en cause l’indispensable objectif d’interdiction des sacs plastiques à usage

unique ; il reporte de deux ans l'entrée en vigueur de l'interdiction de mise à disposition, au point de vente, des sacs autres que les sacs de caisse, destinés à l'emballage de marchandises.

La directive européenne en cours de discussion tient compte des performances environnementales variables des États membres, puisqu'elle leur laisse jusqu'à 2019 pour prendre des mesures de réduction des tonnages consommés. Soyons réalistes mais ambitieux : ramenons cette date butoir à 2018. Cela laisserait le temps à la filière industrielle française de fabrication des sacs de substitution de se structurer, et ainsi de créer des emplois plutôt que d'accroître nos importations. Quelques entreprises sont aujourd'hui en mesure de produire les sacs en matières biosourcées pouvant faire l'objet d'un compostage domestique.

De surcroît, un délai de trois ans suffit pour avancer sur la norme applicable à ces sacs. Le gouvernement travaille en ce moment avec l'ensemble des parties prenantes au décret fixant le seuil de matières biosourcées et son augmentation progressive. Evitons une usine à gaz : le principe d'interdiction doit être le même partout ; la date butoir de 2018 laissera à tout le monde le temps de s'adapter. Enfin, une entrée en vigueur trop rapide de l'interdiction encouragerait le suremballage des produits alimentaires, ce qui serait contraire à l'objectif poursuivi.

La solution pragmatique que je vous propose soutiendra une filière d'excellence, réduira nos importations, et limitera les atteintes à l'environnement.

M. Charles Revet. – Pourquoi vouloir toujours faire mieux que les autres ? Notre industrie de production de plastique à partir de maïs ou d'amidon de pomme de terre est en pleine évolution. Les ustensiles sont déjà en train de changer. Il faut valoriser la filière.

M. Rémy Pointereau. – Je rejoins Charles Revet. Attention à ne pas être plus royaliste que le roi. L'Europe nous donne un délai ; être en avance pénaliserait nos entreprises. Pourquoi ne garde-t-on pas la date de 2019 ? Cessons de vouloir laver plus blanc que blanc.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Sur la date, le débat est ouvert. Mais même M. Revet avait demandé 2018 ! Le projet initial prévoyait 2016... Sur les 2,6 milliards de sacs français, 1,6 milliard sont des sacs de caisse, et 1 milliard des sacs de fruits et légumes. Entre 450 et 650 millions, biosourcés, sont réutilisables par la voie du compostage domestique. Deux entreprises de Loire-Atlantique et de Haute-Loire ont reçu le label « OK Compost Home » ; elles représentent 600 emplois, mais leur activité n'est pas limitée. Les 1 400 salariés d'une coopérative agricole du Puy-de-Dôme produisent les granulés biosourcés servant à les fabriquer. Un groupe de recherche et de développement du Pas-de-Calais travaille sur les résines qui sont à l'origine de ces granulés. Leurs principaux concurrents sont allemands et italiens. Nos

champions ne seront pas prêts en 2016, mais sans doute en 2018 ; encourageons leur croissance.

M. Gérard Miquel. - Les sacs biosourcés sont destinés au compostage industriel, et non domestique. Je suis favorable à la date de 2016, car nous avons déjà de belles unités capables de produire ces sacs. Mon amendement n° 21 exclut toutefois les petits établissements, ceux de vente au détail de moins de 1 000 mètres carrés, auxquels il conviendrait de laisser du temps.

Mme Odette Herviaux. - Bien qu'une entrée en vigueur de ces règles au 1^{er} janvier 2016 me semble un peu juste, il faut envoyer un signal fort à nos concitoyens, faire changer les mentalités. Certains commerçants s'étonnent encore que leurs clients refusent les sacs plastiques. Avoir un composteur individuel est bien, à condition que les sacs entièrement biodégradables ne se déchirent pas trop tôt, comme j'en ai fait l'expérience.

M. Louis Nègre, rapporteur. - Heureusement, les comportements évoluent vite. Nous sommes revenus en quelques années de 15 milliards de sacs plastiques distribués annuellement à 600 millions. Pourquoi passer pour ultra-conservateurs ? La filière fonctionne. Fixer une date butoir en 2018 donne du temps au temps, sans laisser à nos concurrents le loisir de nous rattraper.

M. Gérard Miquel. - Nous aurions préféré en rester à 2016, mais soit.

M. Rémy Pointereau. - ...ou 2019.

Mme Évelyne Didier. - Allons, nous ne serons même plus là pour en reparler !

L'amendement n° 141 est adopté.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 400 rectifié, 174, 21, 348, 330, 185, 144, 80, 402 rectifié, 349, 20, 184, 81 et 145.

M. Louis Nègre, rapporteur. - Les amendements identiques n°s 350 et 183 pénalisent le non-respect de l'interdiction des sacs plastiques à usage unique. Or les articles L. 541-44 et suivants du code de l'environnement prévoient déjà tout un arsenal de sanctions, applicables sur la base des contrôles réalisés par les agents de l'environnement, de la DGCCRF ou des douanes. Retrait ?

L'amendement n° 350 est retiré.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 183.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 19 ter

L'amendement rédactionnel n° 81 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 6, qui dispose que la promotion de l'économie circulaire respecte le principe de proximité, est satisfait.

L'amendement n° 6 est retiré.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 19 quater

L'amendement rédactionnel n° 82 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel n° 83.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements nos 410 rectifié, 534 et 335 qui suppriment le dispositif de gestion des véhicules hors d'usage abandonnés sur la chaussée. Couvrant l'ensemble des cas, celui-ci confère au maire un pouvoir de mise en demeure, et oblige la préfecture à lui fournir les informations sur le titulaire de l'immatriculation.

Le maire, plus proche du terrain, est le mieux à même de gérer ces situations, qui constituent de plus, dans le sud-est de la France et dans les collectivités d'outre-mer, un enjeu sanitaire puisque les épaves de voitures sont propices à la multiplication des moustiques porteurs de la dengue ou du chikungunya.

M. Rémy Pointereau. – La délégation aux collectivités territoriales travaille beaucoup sur les questions de simplification, en lien avec l'AMF et le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) : ils sont défavorables à cet amendement, qui pose des difficultés juridiques ; la gendarmerie a déjà du mal à faire évacuer les véhicules abandonnés, alors les maires... Et que se passe-t-il lorsque le véhicule est abandonné sur une propriété privée ?

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je suis attentif à l'avis de l'AMF et du CNEN. Le dispositif actuel ne fait que donner une possibilité au maire ; il n'est pas obligé de les utiliser. Nous pourrions à la rigueur soumettre leur exercice à certaines conditions : nombre d'habitants de la commune, présence d'une police municipale, par exemple.

M. Rémy Pointereau. – L'enlèvement des voitures reste à la charge de la commune.

Mme Évelyne Didier. – C'est toujours le cas...

M. Louis Nègre, rapporteur. – Non, le texte met l'enlèvement de l'épave aux frais de son propriétaire ! Actuellement, le recours à une grue d'enlèvement est en effet à la charge de la commune. Mais je comprends qu'à 500 habitants, le maire n'ait pas toujours les moyens d'y procéder. Le texte encadre simplement mieux les choses.

M. Jérôme Bignon. – Le dispositif est rédigé au présent de l'indicatif, ce qui équivaut, dans un texte de loi, à une obligation et non à une faculté. L'inaction du maire engage sa responsabilité. Or toutes les

communes n'ont pas les moyens d'intervenir : considérons l'argument de leur taille. De plus, il existe déjà une procédure administrative applicable aux dépôts illégaux de voitures, actionnée par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement. Ce n'est pas le maire, mais l'État qui a le pouvoir de régler cette question. Si l'on devait consentir à ce qu'il s'en défasse au profit des collectivités territoriales, réfléchissons plutôt à en faire une responsabilité intercommunale.

M. Hervé Poher. – C'est un pouvoir de police.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous connaissons tous ce problème. Aucun maire n'accepte de laisser rouiller des carcasses de voiture au bord d'un chemin. Le texte sécurise la procédure permettant au maire de rechercher leur propriétaire et d'assurer leur enlèvement.

M. Rémy Pointereau. – Il faut le rendre applicable au-delà d'un certain seuil de population.

M. Jérôme Bignon. – Il ne serait applicable qu'aux épaves abandonnées sur le domaine public. La chose est différente dans le domaine privé : il y aura des riverains pour se plaindre de la présence d'une caravane abandonnée dans le jardin de leur voisin...

M. Louis Nègre, rapporteur. – C'est juste. Reste que le dispositif est utile, quoi qu'en pense l'AMF. Je proposerai un amendement instaurant un seuil et transformant l'obligation en faculté.

M. Rémy Pointereau. – Ce dispositif n'a rien à voir avec la transition énergétique, c'est un cavalier... Il faut remédier au problème financier des petites communes, et à l'insécurité juridique du dispositif.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le maire est un grand garçon. Il faut lui conserver cette faculté d'agir.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 410 rectifié et 534, ainsi qu'à l'amendement n^o 335.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n^o 179 étend à toutes les filières l'obligation pour les opérateurs de contractualiser avec l'éco-organisme pour la gestion du gisement. Or cette mesure n'a pas de sens pour les REP financières, dans lesquelles les opérateurs dialoguent avec les collectivités territoriales, et non avec les organismes. De plus, ce type de mesure déséquilibrerait fortement les filières opérationnelles au profit de l'éco-organisme, déjà puissant. Elle ne se justifierait que dans la filière de déchets électriques et électroniques, afin de renforcer la lutte contre la fraude et les trafics internationaux de déchets. Retrait ?

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 179.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n^o 23, exclurait les déchets d'équipements électriques et électroniques des professionnels de l'obligation de contractualiser avec l'éco-organisme pour chaque phase de la

gestion du déchet, afin d'améliorer leur gestion, dans le cadre du marché. Retrait ou avis défavorable : la mesure entend en réalité renforcer la lutte contre les trafics illégaux de déchets électriques et électroniques, et donc garantir une bonne traçabilité du gisement, de la collecte à l'élimination. En outre, l'article prévoit un délai d'entrée en vigueur.

L'amendement n° 23 est retiré.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 quater dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 19 quinquies

M. Louis Nègre, rapporteur. – Cet article contraint la personne valorisant des déchets inertes à prouver qu'il s'agit bien d'une opération d'aménagement et non d'une élimination illicite, afin de lutter contre les installations illégales de stockage. L'amendement n° 24 étend cette mesure aux autres types de déchets. Avis favorable : à défaut, le contrôle plus fort pour les déchets inertes que pour d'autres catégories de déchets dangereux.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 24.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 14 rappelle utilement que l'enfouissement et le dépôt de déchets doivent être encadrés, et que les terres agricoles ne peuvent pas être utilisées à cette fin : avis favorable.

M. Charles Revet. – Les agriculteurs refusent toujours cette solution ! Ne les stigmatisons pas.

Mme Évelyne Didier. – Il n'en est pas question. Seulement voilà : en région parisienne, certains agriculteurs se sont fait bernier en acceptant d'enfouir dans leur terrain des produits qui se sont révélés amiantés ; à une profondeur supérieure à deux mètres, un tel enfouissement est en effet parfaitement légal et exempté de tout contrôle.

M. Louis Nègre, rapporteur. – J'y vois une mesure de protection. J'ai été surpris de constater dans mon département que la couche arable de certains terrains pouvait être enlevée, vendue, et remplacée par une sorte de remblai transformant de fait la parcelle en dépôt. Renforcer le contrôle de ces cas de figure ne me gêne pas, bien au contraire.

Mme Évelyne Didier. – Cette commission a toujours lutté contre la construction de lotissements sur des terres agricoles. Il n'est pas plus acceptable de transformer celles-ci en dépotoir.

M. Patrick Chaize. – Pourquoi préciser que seuls les terrains agricoles sont concernés ? Parler de terrains éviterait de stigmatiser les agriculteurs.

Mme Chantal Jouanno. – La loi n'ouvre cette possibilité que pour les terrains agricoles.

M. Hervé Maurey, président. – Nous sommes d'accord sur le fond.

M. Jérôme Bignon. – L'exposé des motifs est peu clair : il n'apparaît pas clairement que c'est la couche de produits épandus qui ne doit pas dépasser deux mètres.

Mme Évelyne Didier. – Il est interdit de faire une bosse de trois ou quatre mètres. Habituellement, la terre arable est enlevée pour ne pas modifier inconsidérément le niveau du terrain naturel. Je l'ai subi chez moi. J'accepterais une meilleure rédaction si on me la propose.

M. Charles Revet. – Ce serait judicieux.

M. Jérôme Bignon. – En l'état, je m'abstiens sur cet amendement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 14.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 quinquies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 19 sexies

Les amendements rédactionnels n°s 85, 84 et 86 sont adoptés.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 270 augmente la part de papier recyclé que doivent utiliser les collectivités territoriales à 25 % en 2017 et à 40 % en 2020. Je n'y serais pas opposé s'il s'agissait d'un objectif. Mais l'indicatif présent m'incite à la prudence.

M. Gérard Miquel. – Certaines collectivités, comme celle que je gère, utilisent déjà 100 % de papier recyclé : ce n'est pas gênant. Le minimum obligatoire de 25 % est raisonnable !

M. Louis Nègre, rapporteur. – Sagesse.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 270.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 sexies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 19 septies

Les amendements rédactionnels n°s 88 et 89 sont adoptés.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 411 rectifié et 533 suppriment l'article prévoyant l'harmonisation, accompagnée par l'Ademe, des consignes de tri sur le territoire national à horizon 2025. C'est pourtant une bonne chose. D'après le ministère, 86 % des collectivités ont mis en place un schéma de tri-type, en deux ou trois flux (verre, papiers, emballages). Ces schémas ont fait leurs preuves en termes de performance environnementale et de maîtrise des coûts. Inciter les autres à faire de même dégagera des économies d'échelle, donnera des produits recyclés

intéressants pour les acheteurs, et clarifiera le geste de tri pour l'usager en déplacement ou en vacances. La rédaction de l'article est suffisamment équilibrée pour laisser une marge de manœuvre aux collectivités. Avis défavorable.

Mme Chantal Jouanno. - Cela avait déjà été voté dans le Grenelle.

M. Louis Nègre, rapporteur. - Il faut malgré tout revenir à la charge...

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 411 et 533.

M. Louis Nègre, rapporteur. - L'amendement n° 7 supprime la phrase indiquant que les éco-organismes des filières concernées peuvent accompagner la transition vers une harmonisation des consignes de tri. La formulation, souple et large, ne laisse pas d'ambiguïté sur le fait que ce sont bien les collectivités qui sont responsables et la précision n'est pas inutile. Retrait, sinon avis défavorable.

Mme Évelyne Didier. - Je le retirerai ; mais les attributions des éco-organismes figurent dans leurs cahiers des charges ; cela n'a rien à faire dans la loi. Pourquoi les placer au même niveau que les collectivités ou l'État ? Je représenterai mon amendement en séance.

L'amendement n° 7 est retiré.

La commission émet un avis favorable à l'article 19 septies dans la rédaction issue de ses travaux.

Articles additionnels après l'article 19 septies

M. Louis Nègre, rapporteur. - L'amendement n° 26 procède à un nettoyage de dispositions obsolètes du code de l'environnement, sur la définition de sous-produit et sur la caractérisation des déchets, pour laquelle nous avons eu la tentation de sur-transposer les directives en vigueur. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 26.

M. Louis Nègre, rapporteur. - L'amendement n° 25 dispose que les éco-organismes sont composés par les producteurs des produits visés par la filière. Cela fait suite au non réagrément de l'éco-organisme ERP dans la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques, contrôlé majoritairement par un opérateur allemand de gestion des déchets. L'amendement légitime *a posteriori* la décision. Sagesse.

M. Gérard Miquel. - ERP contrôle 8 % du marché des déchets d'équipements électriques et électroniques (D3E), avec deux villes, dont Lyon ; l'industriel allemand a consacré 20 millions d'euros à le racheter. Imaginez qu'il veuille maintenant faire main basse sur Eco-emballage ! Nous voulons garder des éco-organismes gérés avec des producteurs qui cotisent et sous contrôle de l'État. Les collectivités perdraient beaucoup à une

privatisation. Le non-renouvellement de l'agrément est actuellement fragile ; avec cet amendement...

M. Louis Nègre, rapporteur. - J'avais bien compris... Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 25.

M. Louis Nègre, rapporteur. - Le droit en vigueur, issu du Grenelle, prévoit que « toute personne physique ou morale qui met sur le marché national des bouteilles de gaz destinées à un usage individuel les assortit d'une consigne ou d'un système équivalent favorisant leur réutilisation et prend en charge la gestion des déchets issus de ces bouteilles ». L'amendement n° 366 rectifié propose de revenir en arrière et d'alléger les obligations pour la filière en ne prévoyant la collecte dans les déchetteries que « le cas échéant ». Ces bouteilles ne représentant que 0,2 % du gisement, l'obligation n'est pas exorbitante. Il faudrait au minimum retravailler cet amendement. Retrait ?

M. Gérard Miquel. - Ces bouteilles représentent un vrai problème dans les déchetteries.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 366.

M. Louis Nègre, rapporteur. - L'amendement n° 27 propose une tarification incitative en cascade pour les communes ayant délégué la compétence de collecte des déchets à un EPCI. C'est prématuré. Essayons de mettre en place petit à petit la tarification incitative, et nous verrons ensuite s'il est opportun, ce dont je ne suis pas sûr, de créer une tarification incitative de deuxième niveau.

M. Gérard Miquel. - La généralisation de la tarification incitative est une bonne chose, mais elle n'est pas toujours possible. Dans un département comme le mien, avec sept habitants au kilomètre carré, nous n'allons pas chercher les ordures au haut du pech, à trois kilomètres. Le propriétaire les descend dans un bac de regroupement. Je ne peux pas appliquer une tarification incitative : dans un bac collectif, ce serait compliqué... J'ai donc mis en place une tarification incitative de deuxième niveau pour ces situations particulières : les collectivités adhérentes au syndicat de traitement se voient appliquer un tarif en fonction de la qualité et de la quantité des produits qu'elles apportent. Nous les incitons à s'améliorer, en envoyant des ambassadeurs du tri dans les secteurs problématiques. Nous l'avons vu dans le cadre du Conseil national des déchets.

Mme Évelyne Didier. - Oui.

M. Louis Nègre, rapporteur. - Je vois mieux - et c'est le maire qui parle - les difficultés auxquelles les communes vont se heurter. Je suis favorable à cette souplesse qui leur est offerte.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 27.

Article 20

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 412 rectifié supprime une phrase ne changeant rien aux compétences des collectivités territoriales. Retrait ou rejet.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 412 rectifié.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 20 sans modification.

Article 21

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 92 supprime la nouvelle contribution financière sur les entreprises inscrites dans une filière REP en vue de financer de la prévention en aval : l'option de l'inscription d'incitations financières dans les cahiers des charges est suffisante et créer de nouvelles contributions pesant sur les entreprises n'est pas souhaitable. Les incitations financières seraient également possibles pour toute la prévention, et pas seulement en amont.

Je ne crois pas opportun de supprimer totalement l'article 21. Il n'est pas inintéressant de prévoir que les éco-organismes puissent verser éventuellement un bonus aux collectivités qui encouragent la prévention et la gestion de proximité des déchets. C'est une simple faculté, décidée dans le cahier des charges après concertation de toutes les parties prenantes, dont les collectivités. La formulation est très souple et l'objectif va dans le sens de ce qu'on a voté dans le reste du texte. Je serai donc défavorable aux amendements de suppression de l'article.

Mme Évelyne Didier. – Je voterai contre l'amendement et contre la suppression de l'article.

L'amendement n° 92 est adopté.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 197, 207 et 322.

M. Ronan Dantec. – Nous devrions aller plus loin en disant que les producteurs cotisent à hauteur du coût. L'idée fondamentale est qu'à travers les éco-organismes on internalise les coûts supplémentaires pour la société d'un certain nombre de produits.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 28, qui ressemble au mien.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 28.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 178 est satisfait : la formulation actuelle est assez souple pour ne pas prévoir les incitations là où ce n'est pas pertinent.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 178.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 dans la rédaction issue de ses travaux.

Articles additionnels après l'article 21

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 12 et l'amendement n° 107, presque identique, augmentent la prise en charge des coûts de gestion des déchets par les éco-organismes à chaque renouvellement d'agrément. Je ne pourrai pas y être favorable. Ils visent en effet toutes les filières sans distinction alors qu'ils ne sont pertinents que pour les REP financières, où la collecte et le traitement des déchets continuent à être effectués par le service public, et qui ne sont que deux : les emballages et les papiers.

La filière emballages est soumise à un objectif de 80 % des coûts optimisés : l'éco-organisme paie en fonction de la performance dans l'objectif d'atteindre 75 % de recyclage ; les collectivités en sont à 68 % environ ; lorsque l'objectif sera atteint, la prise en charge sera bien de 80 % des coûts. Les collectivités conservent l'argent de la revente des matériaux valorisés.

La filière papier, sans objectif de couverture des coûts, souffre de nombreuses exceptions : la presse, avec un tiers du gisement ne contribue pas du tout, pas plus que les papiers d'hygiène (sopalin, lingettes etc.). Il faut en tenir compte. L'évaluation de la prise en charge actuelle est difficile : Amorce parle de 15 à 20 %, tandis que l'éco-organisme Ecofolio annonce 50 % de prise en charge. Avis défavorable.

Mme Évelyne Didier. – L'amendement ne parle que de progression, c'est-à-dire de faire mieux la fois d'après. Je le retire et le reformulerai pour la séance.

L'amendement n° 12 est retiré.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 107.

Article 21 bis A

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 137 étend le champ de la filière REP papier aux publications de presse. Des exemptions trop larges remettent en effet en cause sa viabilité économique et la réussite de ses objectifs de valorisation. La presse, avec un tiers du gisement disponible, ne contribue pas au financement du tri et du recyclage des déchets produits. Les publications de la presse d'information politique et générale resteraient toutefois exemptées, compte tenu de leur rôle dans le fonctionnement de la démocratie et de la liberté d'expression.

Il est difficile d'être précis ; peut-être imparfaite, la formulation que je vous propose inclut les magazines du type *Closer*, non la presse quotidienne ou hebdomadaire d'information, d'opinion, nationale comme régionale. L'amendement n° 138 sécurise l'entrée en vigueur de cette

extension en prévoyant que tout l'article s'applique au prochain réagrement de la filière, c'est-à-dire à compter de 2017.

Mme Chantal Jouanno. – Félicitations au rapporteur pour cet acte courageux.

M. Gérard Miquel. – Chaque fois que j'ai déposé un amendement similaire lors du débat de la loi de finances, la commission de la culture est aussitôt montée au créneau. Les magazines pèsent beaucoup dans nos poubelles, et nous ne touchons pas un centime ! Eco-emballage représente 80 % des financements pour les collectivités : les autres éco-organismes représentent des sommes limitées.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il faut savoir ce qu'on veut ! J'achète moi aussi des magazines, des journaux... Le consommateur est aussi un citoyen.

M. Hervé Maurey, président. – Au-delà de la recette, il y aura un effet incitatif : ces publications ne font aucun effort pour utiliser des encres qui se lavent par exemple.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Et ce sont les collectivités – dont le Sénat est la maison – qui paient ! Le maire de Cagnes-sur-Mer que je suis est ouvert à la discussion avec un membre de la commission de la culture.

Mme Chantal Jouanno. – L'État aussi paie.

M. Gérard Miquel. – D'autres exonérations pourraient être supprimées. Cela ne me gênerait pas que les publications de mon conseil général soient taxées à 2 centimes... C'est normal ! Ce papier atterrit dans nos poubelles.

L'amendement n° 137 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 136 est adopté.

L'amendement n° 138 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements identiques nos 413 rectifié et 531 suppriment l'extension de la REP papier à l'État et aux collectivités pour leurs imprimés mis sur le marché dans le cadre d'une mission résultant de la loi. Cela représente 110 000 tonnes de papier. C'est non négligeable pour une filière de recyclage en difficulté économique. L'État et les collectivités contribuent déjà pour toutes leurs autres émissions. Avis défavorable, d'autant que mon amendement repoussant son entrée en vigueur en 2017 sécurise le dispositif.

La commission émet un avis défavorable aux amendements nos 413 rectifié et 531, ainsi qu'aux amendements n° 8 devenu sans objet et n° 108.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 bis A dans la rédaction issue de ses travaux de la commission.

Article 21 bis B

M. Louis Nègre, rapporteur. – L’amendement n° 140 exclut de l’extension de la REP textiles les produits de maroquinerie. Représentant un gisement très faible au regard des coûts que le traitement et la collecte de ses produits engendreraient, la maroquinerie française est un secteur économique de luxe tourné vers l’exportation qui souffrirait énormément, en termes d’images, de l’assimilation des produits à de futurs déchets. Ne pénalisons pas inutilement une filière économique d’excellence. On ne retrouve pas beaucoup de sacs de luxe dans nos décharges...

M. Hervé Maurey, président. – Les dispositions visées ne figuraient pas dans le texte initial, mais proviennent d’un amendement de l’Assemblée nationale.

M. Ronan Dantec. – L’argumentaire est discutable : le recyclage n’empêche pas un produit d’être de luxe. La bagagerie est-elle concernée ? Certaines valises ne survivent pas à deux voyages en classe économique en avion.

M. Hervé Maurey, président. – La maroquinerie, c’est le cuir.

M. Gérard Miquel. – Une contribution d’un euro ou deux sur un sac de luxe ne changera pas fondamentalement son prix. Il y a aussi des bagages venant des pays asiatiques...

M. Louis Nègre, rapporteur. – Pas en cuir.

M. Gérard Miquel. – Le cuir peut être exclu, admettons.

M. Ronan Dantec. – L’éco-contribution n’est pas un argument commercial négatif. La maroquinerie d’importation n’est pas toujours de qualité : le cuir à bas coût existe !

M. Louis Nègre, rapporteur. – Ce n’est pas le coût de la taxe qui mobilise la filière : toutes les campagnes de publicité de cette filière exportatrice tournent autour de l’idée que la fille et la petite-fille de la cliente hériteront du sac acheté...

Mme Évelyne Didier et M. Ronan Dantec. – Contre !

L’amendement n° 140 est adopté, ainsi que l’amendement n° 139.

L’amendement n° 29 est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n°s 156, 381, 172 sont satisfaits par le mien.

L’amendement n° 156 est retiré, ainsi que l’amendement n° 381 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 172.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L’amendement n° 9 supprime l’extension de la REP textile aux textiles d’ameublement et aux rembourrés.

Le ministère m'a indiqué que ces textiles n'étaient pas financés dans la filière meuble : il est donc utile de les inclure ici.

Mme Évelyne Didier. – Je reviendrai dessus en séance.

L'amendement n° 9 est retiré.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 182 et 414 rectifié.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 bis B dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 21 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 93 supprime l'article 21 bis : sur la forme, les dispositions visées sont réécrites par la loi « NOTRe » ; sur le fond, il est satisfait par la directive marchés publics du 26 février 2014 qui prévoit la prise en compte de critères environnementaux, et dont la transposition est prévue par l'article 42 de la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises, d'ici à septembre 2015.

Les amendements identiques n°s 93, 436 rectifié et 532 sont adoptés et la commission émet un avis favorable à la suppression de l'article 21 bis.

Article additionnel après l'article 21 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 110 contraint les commerces alimentaires d'une surface supérieure à 2 500 mètres carrés à proposer à des associations les biens consommables invendus. Les débats à l'Assemblée nationale ont montré que les associations caritatives sont assez réticentes s'il s'agit d'une obligation de reprise. Dans cette rédaction, il ne s'agit que d'obliger à proposer des stocks d'invendus alimentaires. Sagesse ; il sera intéressant d'avoir l'avis du gouvernement.

M. Jérôme Bignon. – Président d'une association partenaire de la Banque alimentaire, j'ai mis en place un accord avec plusieurs supermarchés qui donnent ce qu'ils appellent la ramasse. Rendre cela obligatoire, comme des gens – au demeurant très généreux – le réclament, rendrait inopérant ce qui s'organise très bien localement. Laissons les opérateurs de terrain s'en occuper. Les gérants de supermarchés y trouvent leur compte : cela leur évite de jeter et les autorise à valoriser ce qu'ils donnent en le déduisant de leur résultat. Moins on y mettra d'administration, mieux on se portera.

M. Ronan Dantec. – Ce n'est pas si simple sur le terrain. Il y a encore des grandes surfaces qui détruisent. Elles ne seront obligées que de proposer. Je soutiens cet amendement.

M. Hervé Maurey, président. – L'incitation serait préférable à l'obligation.

M. Charles Revet. – Les produits alimentaires reçoivent une date différente selon le territoire : lorsque le produit doit faire un déplacement

très long, sa date est ultérieure. N'y a-t-il pas un problème de responsabilité ?

M. Jérôme Bignon. - C'est très compliqué pour tout le monde, celui qui donne et celui qui reçoit, lequel doit être en capacité de recevoir. Un stock de 600 yaourts qui arrive, plus vendable, n'est consommable que quelques jours.

M. Louis Nègre, rapporteur. - La destruction au vu et au su de tout le monde de ces déchets alimentaires passe de plus en plus mal. Mais l'obligation de donner peut poser problème. L'incitation serait préférable.

M. Jean-Jacques Filleul. - Je ne suis pas favorable à toujours obliger ; tous les excédents des grandes surfaces sont donnés. Il n'y a pas un pot de yaourt de perdu !

M. Ronan Dantec. - Ce n'est pas vrai.

M. Hervé Maurey, président. - Cela dépend des territoires.

Mme Odette Herviaux. - Au lieu d'obliger, ne peut-on pas interdire de détruire ?

M. Hervé Maurey, président. - Et que faire en l'absence de débouché ?

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 110.

Article 21 ter

L'amendement de cohérence n° 70 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 21 quater

M. Louis Nègre, rapporteur. - L'article 21 *quater* impose aux distributeurs de matériaux de construction à destination des professionnels de s'organiser pour reprendre ces déchets, à compter de 2017, un décret devant préciser à quelles surfaces de magasins l'obligation s'applique.

La rédaction actuelle de l'article est suffisamment souple pour être satisfaisante : plusieurs distributeurs, comme Point P, réalisent déjà cette reprise ; pas par charité, mais parce que cela constitue un avantage commercial intéressant. Vous vendez un service en plus, celui de récupérer les déchets de matériaux de vos clients, le cas échéant contre rémunération, et vous créez sur votre parking du trafic commercial. Tout ça est positif pour votre chiffre d'affaires. Sortons des visions excessivement pessimistes sur cet article 21 *quater*.

L'article prévoit que les distributeurs « s'organisent pour reprendre » les déchets des produits qu'ils vendent. Il aurait été possible d'envisager de créer une filière REP, beaucoup plus contraignante ; le texte

actuel laisse la main aux opérateurs pour s'organiser de la manière qui leur convient, en faisant payer le service ou non.

Les décharges sauvages de déchets du BTP sont une problématique réelle que nous devons traiter. La seule alternative serait la création de déchetteries professionnelles financées par les contribuables. L'option présentée ici est plus satisfaisante pour tout le monde. Pour autant, je ne m'opposerai pas à la réécriture beaucoup plus souple proposée par les amendements identiques n^{os} 343, 336 rectifié, 177, 269, 30, 358 rectifié et 382 rectifié. Sagesse. Nous avons reçu un courrier de la Fédération française du bâtiment, à qui le maintien de la rédaction actuelle de l'article paraît essentiel.

Les amendements identiques n^{os} 343, 382 rectifié, 269 et 30 sont retirés.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 177, 336 rectifié et 358 rectifié.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 443.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 443.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 quater dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 21 quinquies

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'article 21 *quinquies* sanctionne les opérations de valorisation par aménagement comme les faux murs anti-bruit, qui sont des opérations illégales d'élimination déguisée. L'amendement n° 31 exclut de vraies opérations utiles de valorisation comme les aménagements routiers ou le remblaiement de carrière. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 31.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 quinquies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 21 sexies

M. Louis Nègre, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n 32 rectifié.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 32 rectifié.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 sexies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 22

L'amendement rédactionnel n° 79 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 10.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 dans la rédaction issue de ses travaux.

Articles additionnels après l'article 22

M. Louis Nègre, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 459.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 459.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 111, comme deux autres amendements ultérieurs qui recevront le même avis, supprime l'obligation d'inscription de la date limite d'utilisation optimale sur les produits alimentaires non périssables, qui indique le moment à partir duquel le produit, sans être dangereux, est potentiellement moins bon au goût. Je ne peux qu'être d'accord sur le principe : cette date est une source de gaspillage alimentaire. Mais ce type d'affichage relève du droit européen ; d'après le ministère, une réflexion est en cours à Bruxelles, produit par produit, en ce moment même. Avis défavorable, mais redéposez ces amendements en séance pour que la ministre le confirme.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 111.

Article 22 bis A

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 55 doit être examiné avec un amendement n° 61 qui crée un article additionnel après l'article 57 modifié, afin de repositionner le dispositif d'élaboration par le préfet et le président du conseil régional d'un schéma régional biomasse, qui me semble bienvenu, comme à vous, si j'en crois le nombre d'amendements déposés. La biomasse énergie, produite à partir de biomasse solide ou gazeuse représente 60 % des énergies renouvelables en France. Nous devons impérativement développer ce secteur pour atteindre l'objectif global de 23 %. Ce dispositif a plus sa place dans le titre VIII qu'au sein du titre consacré aux déchets. Il faut aussi l'intégrer au code de l'environnement. L'article référencé actuellement est erroné.

Vos amendements proposent de remplacer le délai de 18 mois par deux ans et de prévoir une concertation : je n'y suis pas opposé. En revanche, la mention de la cohérence avec le plan régional forêt et bois n'est pas opportune : d'une part, ce sera assuré par la cohérence avec le schéma régional, d'autre part, le schéma ne concerne pas que la biomasse forestière.

M. Gérard Miquel. – Cette proposition est particulièrement pertinente. Nous ne mesurons pas notre ressource en biomasse, qui a l'avantage d'être stockable.

L'amendement n° 55 est adopté.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 332, 423, 286, 146, 401 et 82.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article n° 22 bis A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article additionnel après 57

L'amendement n° 61 est adopté.

Article additionnel après l'article 22 bis A

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 525, 360 rectifié, 333, 422 et 117 prévoient que le plan national déchets prenne en compte le bois et les dérivés de bois, afin d'améliorer la valorisation de ce matériau. C'est une bonne chose, mais il faudrait rectifier leur formulation : supprimer le premier « notamment » ; remplacer le deuxième par « en particulier » ; supprimer les mots « à cet effet » ; remplacer la référence aux « plans de prévention et de gestion des déchets non dangereux, les plans de prévention et de gestion des déchets issus des chantiers de bâtiments et de travaux publics » par les mots « les plans locaux de prévention et de gestion des déchets visés par la présente section », de manière à être cohérents avec le projet de loi « NOTRe » en cours de discussion.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 525 ainsi rectifié et un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 360 rectifié, 333, 422 et 117.

Article 22 bis B

L'amendement de coordination n° 102 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 103 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° 104.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 435 rectifié *bis* supprime l'obligation de comptabilité analytique pour le service public de gestion des déchets, qui donnera une meilleure connaissance des coûts et une meilleure évaluation de l'évolution des performances. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 435 rectifié bis.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 bis B dans la rédaction issue de ses travaux.

Article additionnel après l'article 22 bis B

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 109 de M. Kern étend la filière de déchets diffus spécifiques aux entreprises. L'impact ne semble pas avoir été mesuré : cela n'est donc pas opportun, contrairement aux élargissements pour les filières papier et textile, relativement consensuels et pour lesquels nous avons pris le soin de bien encadrer l'entrée en vigueur dans le temps, ce qui n'est pas le cas ici. Avis défavorable.

M. Gérard Miquel. – Je comprends l'objectif de cet amendement : nous accueillons dans nos déchetteries les déchets de petits professionnels que l'éco-organisme refuse en nous disant de nous débrouiller.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 109.

Article 22 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – Mon amendement n° 109 supprime cet article sur la tromperie pour privilégier l'article 22 *ter* A sur l'obsolescence programmée, une définition et une sanction propres, et qu'il ne faut pas mélanger les dispositions relatives à la tromperie dans le code de la consommation.

L'amendement n° 109 est adopté et la commission émet un avis favorable à la suppression de l'article 22 bis.

Article 22 ter A

L'amendement rédactionnel n° 145 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 111 sécurise la définition de l'obsolescence programmée en reprenant celle, largement partagée, de l'Ademe, qui se construit autour de la notion de stratagème, avec la volonté délibérée de réduire la durée de vie du produit. Il prévoit également une sanction alignée sur celle prévue dans le code de la consommation pour la tromperie : un emprisonnement de deux ans au plus et une amende de 300 000 euros. Vous êtes plusieurs à avoir déposé des amendements similaires, je vous propose de vous rallier à ma rédaction.

L'amendement n° 111 est adopté.

Les amendements n°s 34 et 158 deviennent sans objet.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 ter A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 22 ter

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 56 et l'amendement n° 63 déplacent l'article 22 *ter*, qui intègre les réseaux de chaleur dans les schémas régionaux climat air énergie à un endroit plus approprié : le chapitre consacré à la transition énergétique dans les territoires.

L'amendement n° 56 est adopté et la commission émet un avis favorable à la suppression de l'article 22 ter .

Article additionnel après l'article 57

L'amendement n° 63 est adopté.

Article 22 quater

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 59, fonctionnant avec l'amendement n° 60, déplace les dispositions de l'article 22 *quater* dans l'article 56.

L'amendement n° 59 est adopté et la commission émet un avis favorable à la suppression de l'article 22 quater.

Article 56

L'amendement n° 60 est adopté.

Article 22 quinquies

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 94 supprime l'article modifiant l'article L. 541-13 du code de l'environnement, qui est entièrement réécrit par l'article 5 du projet de loi « NOTRe », qui crée des plans régionaux de prévention et de gestion des déchets.

L'amendement n° 94 est adopté et la commission émet un avis favorable à la suppression de l'article 22 quinquies .

Article 22 sexies

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'article 22 *sexies*, introduit en commission spéciale à l'Assemblée nationale, rouvre un débat bien connu, qui remonte au Grenelle, le délai de mise en conformité des enseignes, pré-enseignes et publicités. Le Grenelle 2 avait en effet réformé ce régime pour améliorer les entrées de ville, mieux répartir les compétences entre collectivités et État, diversifier les supports de publicité. Le délai de mise en conformité, de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du décret le 1^{er} juillet 2012, a été porté à six ans par la loi Warsmann, puis rétabli à deux ans par un décret de 2013 sauf pour les enseignes, exception que cet article supprime.

Cela entraînerait un surcoût important en particulier pour les enseignes lumineuses et pourrait engendrer un dépassement des capacités de production du secteur, et donc une importation de nouvelles enseignes. Le chiffre de trois millions d'enseignes a été avancé par les professionnels. En outre, il serait déraisonnable de retenir comme date de conformité le 1^{er} juillet... 2014. Les enseignes non conformes seraient passibles de sanction depuis six mois. En supprimant cet article, l'amendement n° 64 privilégie la stabilité juridique.

Mme Évelyne Didier. – Faire et défaire, c'est toujours travailler. Utiliser tous les textes de loi qui passent pour revenir sur ces obligations, c'est vouloir contourner la volonté du législateur. Si les professionnels mettaient pour appliquer la loi toute l'énergie qu'ils ont mise à la contourner, cela serait fait depuis longtemps.

Mme Chantal Jouanno. – Les dispositions votées à l'époque faisaient suite à un rapport d'Ambroise Dupont, et étaient en retrait par rapport à ses propositions. L'article 22 *sexies* pose problème, mais revenir à la loi Warsmann ne correspond pas à ce que nous avons décidé.

M. Hervé Maurey, président. – Nous revenons non sur la loi, mais sur une modification de la loi proposée par l'Assemblée nationale.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le rapport de M. Dupont a beaucoup fait évoluer les idées. Les petits commerçants ont eu du mal à étaler cette charge. La loi Warsmann donne quelques années... Il reviendra au

Gouvernement de rappeler aux maires, par l'entremise des préfets, que cette loi s'applique.

L'amendement n° 64 est adopté et la commission émet un avis favorable à la suppression de l'article 22 sexies.

Article 22 septies A

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les articles 22 *septies* A et 22 *septies* incitent les collectivités territoriales à entrer dans une démarche vertueuse en matière d'éclairage public. Très bien ! Mais le dispositif prévu ne convient pas : la modulation de la dotation de solidarité rurale (DSR), pénaliserait certaines communes. Mieux vaudraient des aides de l'Ademe, des prêts bonifiés ou des aides du Fonds pour la transition énergétique. Supprimons ces deux articles : la commission des finances en est d'accord.

Mme Chantal Jouanno. – Ces deux articles sont des usines à gaz. Mais en matière d'éclairage, l'investissement est plus important que le fonctionnement. Les LED ne sont pas si intéressantes qu'on le dit...

Les amendements identiques n° 65, 415 rectifié, et 530 sont adoptés et la commission émet un avis favorable à la suppression de l'article 22 septies A.

Article 22 septies

L'amendement n° 66 est adopté et la commission émet un avis favorable à la suppression de l'article 22 septies.

Articles additionnels après l'article 22 septies

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements identiques n° 526 et 359 rectifié proposent que l'Ademe remette un rapport au Parlement. C'est impossible : l'Ademe est un EPIC placé sous la tutelle du ministre ; il n'a pas vocation à travailler pour le Parlement. Je suggère le retrait de ces amendements, qui sont d'ailleurs satisfaits.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 526 et 359 rectifié.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 460 rectifié interdit les affiches publicitaires lumineuses en agglomération. Avis défavorable : le règlement local de publicité, prévu par le Grenelle, suffit.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 460 rectifié.

Article 22 octies

L'amendement n° 105 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 33 supprime la demande de rapport sur la réversibilité du stockage. Or, la réversibilité favoriserait la réhabilitation d'anciens sites, la récupération de produits qu'on pourrait valoriser, et l'assainissement de l'environnement. En tout état de cause, il ne s'agit que d'un rapport. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 33.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 octies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 22 nonies

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 nonies sans modification.

Article additionnel après l'article 22 nonies

M. Louis Nègre, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n°s 462 et 461, pour des raisons déjà évoquées.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 462 et 461.

Article 22 decies

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 decies sans modification.

Article additionnel après l'article 22 decies

M. Louis Nègre, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n°11.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°11.

Article 27 bis A

M. Hervé Maurey, président. – Nous reprenons nos travaux à l'article 27 bis A, avec un amendement n° 144 du rapporteur.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Vous êtes nombreux à avoir déposé des amendements sur la réglementation des intrants dans les méthaniseurs. Je vous proposerai cependant de privilégier mon amendement et ce pour plusieurs raisons.

Mon amendement poursuit deux objectifs : assouplir les conditions d'alimentation des installations de méthanisation en indiquant qu'elles reçoivent "principalement" des déchets, des effluents d'élevage, des résidus de culture et des cultures intermédiaires ; renvoyer au pouvoir réglementaire la définition des autres cultures pouvant entrer dans ces installations.

De nombreux amendements à cet article renvoient purement et simplement au pouvoir réglementaire la définition des produits entrant dans les méthaniseurs. Je pense qu'on ne peut pas les accepter pour la simple et bonne raison que ce serait méconnaître l'étendue de notre pouvoir législatif. Il faut encadrer un minimum le pouvoir réglementaire. D'où mon amendement.

Il tient compte des conditions techniques requises pour que les installations de méthanisation soient viables techniquement et économiquement. On ne peut pas, comme c'est prévu actuellement par le texte, dire que les méthaniseurs reçoivent exclusivement des résidus de

culture, des déchets ou des cultures intermédiaires, et à titre très exceptionnel des cultures dédiées. Dans de nombreuses régions, les récoltes ne laissent pas de place pour des cultures intermédiaires, et les méthaniseurs ont besoin d'un apport en culture pour fonctionner.

Pour autant, il ne faut pas supprimer tout encadrement : nous avons tous en tête les dérives qui ont pu être constatées en Allemagne notamment. C'est pourquoi mon amendement rappelle que les méthaniseurs doivent être principalement alimentés par des déchets, effluents d'élevage et cultures intermédiaires, sans fixer un seuil précis, mais « principalement » signifie en majorité. Et on peut ensuite renvoyer la définition du reste des intrants à un décret, qui sera pris en concertation avec les professionnels.

Il me semble que cette solution constitue un bon compromis entre, d'un côté, un assouplissement des conditions d'alimentation des méthaniseurs et, de l'autre, le plein exercice de notre pouvoir législatif et la prévention des éventuelles dérives.

M. Hervé Poher. – Il y a tout de même une nuance entre « principalement » et « majoritairement ».

M. Louis Nègre, rapporteur. – Nous pouvons en effet remplacer « principalement » par « majoritairement ».

L'amendement n° 144 ainsi modifié est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 429 supprime l'article réglementant les apports dans les méthaniseurs. Cela ne me semble pas souhaitable, la loi doit guider le pouvoir réglementaire et je vous propose de privilégier mon amendement. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 429.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n°s 89, 148, 432 et 383 rect., renvoient entièrement à un décret la définition des règles relatives aux intrants dans les méthaniseurs. Pour les raisons déjà évoquées, retrait sinon avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 89, 148, 432 et 383 rect.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 553 rect. est un peu différent : il fixe un seuil pour l'alimentation par des cultures dédiées et renvoie le reste à un décret. Je vous propose de privilégier ma formulation qui dit que les installations doivent être majoritairement alimentées par des résidus de cultures, des déchets et des cultures intermédiaires, et ensuite seulement par des cultures dédiées dans des conditions définies par décret. Mais l'amendement est satisfait dans l'esprit. Retrait sinon avis défavorable.

L'amendement n° 553 rect. est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Même avis pour l'amendement n° 431.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 431.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 27 bis A dans la rédaction issue de ses travaux.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 27 bis sans modification.

Article additionnel après l'article 30 quinquies.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 92 rouvre un débat que nous avons déjà eu et qui a déjà été tranché lors de l'examen de la loi de finances pour 2015. Il s'agit d'étendre aux installations de méthanisation déjà existantes le bénéfice d'une exonération temporaire de taxe foncière. Cette exonération temporaire a été créée pour les nouvelles installations afin d'inciter à leur établissement : le but est d'atteindre les objectifs du grand plan méthanisation annoncé par le Gouvernement. Je ne crois pas utile de rouvrir ce débat que nous avons eu il y a à peine quelques semaines, mon avis est donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 92.

Article 31

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 463 propose de porter à 50 kilomètres le rayon du périmètre au sein duquel les personnes résidentes sont informées des mesures de sécurité et de la conduite à tenir en application du plan particulier d'intervention (PPI), qui détermine dans un rayon de 10 kilomètres autour d'une installation nucléaire les actions rapides pour réagir à un accident.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 31 prévoit un renforcement substantiel de l'information pour les habitants situés dans le périmètre du plan particulier d'intervention (PPI), soit dans un rayon de 10 kilomètres autour de l'installation nucléaire. Ces habitants sont informés régulièrement des mesures de sécurité et de la conduite à tenir en application du PPI. Ces actions d'information sont menées aux frais des exploitants.

L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) a confirmé qu'il n'est pas pertinent d'informer les populations situées au-delà du PPI sur les mesures et la conduite à tenir en application dudit plan. Le PPI est en effet un plan de réaction rapide pour les pouvoirs publics, un « plan-réflexe » selon l'IRSN, centré sur le périmètre immédiat de l'installation concernée.

Multiplier par cinq le rayon du périmètre semble donc excessif : 40 % du territoire serait alors concerné ; cette mesure est inadaptée et susceptible d'engendrer des inquiétudes disproportionnées par rapport aux recommandations existantes, tout en diluant l'efficacité des dispositifs d'information.

Le présent projet de loi propose par ailleurs d'autres renforcements substantiels de l'information du public. Le même article 31 prévoit de

renforcer le rôle des commissions locales d'information (CLI), et de compléter leurs compétences à l'égard des installations nucléaires de base situées dans leur périmètre. Et l'IRSN, organisme actif au niveau national, voit sa mission d'information du public consacrée à l'article 54 *bis*.

En centrant les efforts d'information sur les habitants domiciliés dans le périmètre du PPI, la rédaction actuelle de l'article 31 propose une solution équilibrée entre une meilleure information des citoyens concernés et une prise en compte circonstanciée des risques. Le Gouvernement a indiqué que le ministère de l'intérieur, l'ASN et l'IRSN mènent actuellement des travaux sur l'accident de Fukushima, qui pourront amener, si nécessaire, à une révision du périmètre des PPI. En cas de modification des PPI, le dispositif d'information que prévoit actuellement l'article 31 s'adaptera à ce nouveau périmètre. Par conséquent, je propose un avis défavorable pour cet amendement.

Mme Évelyne Didier. – Dans toute commune victime d'inondations ou soumise à des risques technologiques, il existe un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) et un plan communal de sauvegarde. Il serait peut-être intéressant d'envisager que dans l'un de ces documents, on puisse prévoir une information de la population au-delà d'un rayon de dix kilomètres. Je parle bien de pure prévention et non de gestion post-incident. On peut être impacté au-delà de dix kilomètres, je comprends tout-à-fait la préoccupation de mes collègues. Le PPI est-il autonome ou a-t-il un lien avec les autres plans ? Une coordination d'ensemble est-elle prévue ?

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il existe effectivement d'autres documents distincts du plan-réflexe. N'importe quelle commune peut ajouter cette clause d'information dans son plan de sauvegarde si elle le souhaite.

Mme Chantal Jouanno. – Au cours de ma carrière de sous-préfet, j'ai eu l'occasion de participer à l'ouverture de la centrale nucléaire de Civaux. Nous avons effectué un certain nombre d'exercices auprès d'une population avertie, puisque située à proximité d'une installation récemment construite. Ils ont tous été catastrophiques, qu'il s'agisse de la distribution de cachets d'iode ou de la simulation d'évacuations. Les habitants ne disposaient pas de suffisamment d'informations et de connaissances. L'on fait très peu d'exercices de ce genre, compte tenu des coûts et du manque de moyens humains.

L'amendement proposé n'est peut-être pas en lui-même suffisamment opérationnel. Mais il est vrai que tout ne se joue pas dans un rayon de dix kilomètres : cela dépend surtout du sens du vent ! Il n'est donc pas absurde de mettre en place une information régulière dans un périmètre élargi, d'autant plus que les petites communes n'ont pas nécessairement les

moyens de mettre en place les dispositifs nécessaires. D'expérience, je constate que c'est un vrai sujet.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Madame la sous-préfète, je vous rejoins sur le fait qu'il est difficile de mobiliser la population sur les risques majeurs. Je m'en suis bien rendu compte à l'occasion des travaux de la mission commune d'information sur les inondations, que j'avais présidée en 2012. Tout le monde ne communique pas son numéro de téléphone et les exercices simulés fonctionnent surtout avec du personnel averti.

À cela s'ajoutent les incertitudes météorologiques. Lorsque les autorités japonaises ont défini un demi-cercle de protection après Fukushima, elles ont réalisé qu'il ne correspondait pas à la réalité : le vent est l'élément déterminant. Il est très compliqué d'estimer le rayon optimal : ce n'est peut-être ni dix ni cinquante kilomètres ! En tout état de cause, le périmètre de dix kilomètres correspond déjà à une amélioration du droit en vigueur.

M. Hervé Poher. – Je n'habite pas loin de Gravelines où se trouve l'une des plus anciennes centrales nucléaires de France. Trente sites classés Seveso se trouvent également à proximité. La population est parfaitement sensibilisée aux risques et les exercices fonctionnent très bien. La commune dont j'ai été le maire se trouve à 40 kilomètres : j'ai toujours été parfaitement informé et associé aux opérations concernant Gravelines, alors même que je me trouvais à la limite entre la zone d'information et la zone de confinement.

Mme Chantal Jouanno. – Dans tous les cas, nous devons débattre de ce sujet dans l'hémicycle.

L'amendement n° 463 n'est pas adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des articles 31, 31 bis A, 31 bis B, 31 bis et 32 sans modification.

Article additionnel après l'article 32

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements nos 61 et 223 portent tous deux sur le projet de centre industriel de stockage géologique (Cigéo), qui expérimente le stockage de déchets radioactifs en couche géologique profonde à Bure (Meuse). Sa base juridique est aujourd'hui la loi du 28 juin 2006 relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs. L'article L. 542-10-1 du code de l'environnement, créé par la loi de 2006, prévoit notamment que l'autorisation de création du centre de stockage doit être précédée d'un projet de loi précisant les conditions de réversibilité. Le projet Cigéo a par ailleurs fait l'objet d'un débat public dont les conclusions ont été diffusées en février 2014. Outre des recommandations sur le fond, ce bilan estimait « indispensable et urgent de restaurer un climat

de plus grande confiance entre les citoyens, les experts, le maître d'ouvrage et les pouvoirs publics ».

Ces amendements prévoient principalement de repousser à 2017 la date d'examen de la demande, de définir la réversibilité, et de créer une phase industrielle pilote au début de la mise en service du centre. L'insertion de ces dispositions, nécessaires aux suites du projet, a été envisagée par le Gouvernement à deux reprises ces derniers mois : dans le projet initial du présent texte sur la transition énergétique, puis dans le projet initial sur la croissance et l'activité. À deux reprises, le Gouvernement a retiré ces dispositions et précisé qu'elles seraient soumises au Parlement dans un autre texte.

Compte tenu de l'importance du projet, de ses enjeux, et des préoccupations de l'opinion publique à son égard, il est important que la représentation nationale puisse disposer d'un temps suffisant pour examiner de telles dispositions. Malgré l'importance économique et sociale d'un tel projet pour la filière nucléaire dans son ensemble, et pour les territoires concernés, j'estime préférable de reporter la réflexion sur le fond à un vecteur législatif plus approprié.

Je propose un retrait de ces amendements qui pourraient toutefois être redéposés lors de l'examen en séance publique en vue de permettre un échange avec le Gouvernement.

La commission émet un avis défavorable aux amendements nos 61 et 223.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 33 sans modification.

Article 34

L'amendement n° 124, rédactionnel, est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 34 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 34 bis

Les amendements nos 125, 126, 127 et 128, rédactionnels, sont adoptés.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 34 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des articles 34 ter et 35 sans modification.

Article additionnel après l'article 35

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 347 vise à simplifier les procédures d'autorisation pour les travaux de raccordement d'installations éoliennes ou hydroliennes offshore, mais il est en réalité plus restrictif que le droit existant.

En effet, le droit commun permet au gestionnaire de réseau, maître d'ouvrage, de déléguer la maîtrise d'œuvre sur une portion du tracé, notamment pour creuser les tranchées, ce que RTE fait déjà dans le cadre d'appels d'offres européens. La solution proposée ne permettra ni de gagner du temps, ni d'économiser de l'argent. En revanche cet amendement revient à supprimer la possibilité pour RTE de réguler la multiplication des dispositifs de raccordement grâce au cahier des charges, ce qui n'est pas souhaitable. J'émet donc un avis défavorable.

J'ajoute que la motivation initiale de cet amendement est liée au fait qu'ERDF, gestionnaire de réseau pour les installations de faible puissance (tension inférieure à 50 000 volts), a longtemps été peu volontariste pour le raccordement des projets d'hydroliennes. Les producteurs se sont mobilisés et il semblerait que la situation soit en voie d'amélioration.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 347.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 36 sans modification.

Article 37

L'amendement n° 6, rédactionnel, est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. - L'amendement n° 159 modifie le régime dérogatoire prévu par l'article 37 pour le raccordement des ouvrages de transport et de distribution d'électricité dans les espaces remarquables du littoral.

En ce qui concerne les canalisations publiques, l'amendement est peu judicieux dans la mesure où il supprime - probablement sans le vouloir - la dérogation pour les interconnexions avec les réseaux des pays voisins, qui est précisément l'objet de l'article 37.

Quant à l'extension de cette dérogation aux canalisations privées, il s'agit d'une remise en cause excessive de la loi littoral. Le principe des dérogations est qu'elles sont justifiées par des activités de service public : l'exercice de cette mission par le gestionnaire du réseau public permet de limiter l'impact environnemental en regroupant le tracé des canalisations, ce qui serait plus difficile à réaliser avec des lignes privées.

En outre, une dérogation pour les « lignes électriques privées » des producteurs d'électricité, qui reste une activité commerciale même si elle concerne les énergies renouvelables, ouvrirait la voie à la multiplication de demandes de dérogations pour diverses autres activités commerciales. J'émet donc un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 159.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 37 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article additionnel après l'article 37

M. Louis Nègre, rapporteur. – Avis favorable à l'adoption de l'amendement n° 505. Bien que la fixation du délai d'un permis précaire soit de niveau réglementaire, il peut être utile de préciser que ce délai peut être prolongé pour les besoins d'une expérimentation dans le domaine des énergies renouvelables. En évitant de relancer une nouvelle procédure, on épargne de la complexité administrative au porteur de projet.

M. Ronan Dantec. – Cet amendement permettra le développement d'une filière industrielle française et va dans le sens des intérêts de la Nation.

Je reviens sur le débat à l'article 31 à propos du rayon de dix kilomètres pour le PPI. Je pense qu'entre dix et cinquante kilomètres, il sera possible de trouver une solution de compromis, il peut être intéressant d'en discuter en séance publique, étant donné l'esprit d'ouverture dont fait preuve le rapporteur.

M. Hervé Maurey, président. – Le rapporteur est ouvert, mais il n'est pas tout Vert !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 505.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 38 sans modification.

Article 38 bis A

M. Louis Nègre, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements nos 439 et 504. Il convient de ne pas multiplier les dérogations à la loi littoral, sous peine de priver celle-ci de tout effet. Le présent projet de loi ouvre déjà deux nouvelles brèches, pour les ouvrages de raccordement et pour les éoliennes terrestres.

Il est préférable de s'en tenir à ces dispositions en gardant à l'esprit les conclusions du rapport remis l'année dernière par Odette Herviaux et Jean Bizet sur la loi littoral. Ils y attirent l'attention sur l'existence d'effets dynamiques : prise individuellement, chaque dérogation paraît justifiée, mais leur cumul risque à terme de vider la loi littoral de sa substance. Je suis d'autant plus sensible à ce risque que je viens d'une région où la pression sur le littoral est très forte !

M. Ronan Dantec. – Le rapporteur cherche à me prendre par les sentiments, et je partage en partie son analyse. Je suis pourtant convaincu que nous sommes dans une situation différente, dans la mesure où les installations photovoltaïques sont réversibles.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le provisoire a souvent tendance à perdurer en France ! Je peux comprendre le fondement de cet amendement, mais il ne faut pas accumuler les dérogations.

M. Ronan Dantec. – Je retire mon amendement pour le redéposer en séance publique. Je suis d'accord avec le rapporteur sur un point : le photovoltaïque a vocation à s'installer durablement en France !

L'amendement n° 504 est retiré.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 439.

M. Louis Nègre, rapporteur. – La logique est identique pour les amendements nos 430 et 503.

L'amendement n° 503 est retiré.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 430.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 38 bis A sans modification.

M. Jérôme Bignon. – Je souhaite revenir sur mon amendement n° 159 examiné plus haut à l'article 37, ayant dû m'absenter un instant et je m'en excuse. Si je suis un ardent défenseur de la loi littoral, je tiens toutefois à souligner que l'État s'accorde parfois des droits qu'il n'accorde pas aux opérateurs privés. Mon amendement a d'ailleurs retenu l'attention du ministère, qui a pris conscience du paradoxe qu'il y a à vouloir favoriser les fermes-pilotes hydroliennes et, dans le même temps, empêcher leur raccordement terrestre au prétexte – certes pertinent – de la loi littoral. Pour permettre le développement des énergies marines renouvelables, il faudrait étendre l'autorisation de passage en espaces remarquables aux canalisations privées visant à raccorder les installations marines utilisant les énergies renouvelables au réseau public d'électricité.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je peux vous apporter des précisions techniques sur ce point.

En ce qui concerne le cas des fermes-pilotes hydroliennes, la difficulté initiale provenait de la documentation technique de référence (DTR) d'ERDF, dans laquelle le point de livraison, qui détermine la limite entre les ouvrages privés et le réseau public, est confondu avec le poste de livraison, qui comprend les organes de découplage des installations de production du réseau. Or, rien dans la réglementation n'impose une telle obligation, même si c'est en général le mode commun selon lequel sont réalisés les raccordements d'ERDF.

Cette difficulté est désormais résolue. À la demande de la ministre Ségolène Royal, ERDF a fait une proposition de procédure de raccordement prenant en compte la situation particulière de ces fermes : le point de livraison sera fixé d'un commun accord en mer, et le poste de livraison déporté à terre, sans que cela remette en cause le caractère public de la ligne électrique depuis le point de livraison jusqu'aux autres ouvrages du réseau public, c'est-à-dire de la portion traversant l'espace remarquable.

M. Jérôme Bignon. – Magnifique hypocrisie juridique !

Article additionnel après l'article 38 bis A

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 58 vise à mettre en place un dispositif d'indemnisation par son exploitant des propriétaires riverains d'une éolienne terrestre, dont l'implantation peut entraîner des nuisances et une dépréciation de la valeur des biens immobiliers.

En théorie, le propriétaire peut demander une indemnité aux tribunaux civils, mais les jugements favorables sont rares en raison de la difficulté à estimer le montant de la dépréciation subie. Pour cette raison, le présent amendement renvoie au pouvoir réglementaire le soin de définir un barème, comme c'est déjà le cas lors de la création d'axes routiers ou de voies ferrées.

Ce barème n'est pas forfaitaire mais proportionnel à la valeur de l'habitation ; il est également progressif suivant la hauteur de l'éolienne et dégressif suivant son éloignement.

Mme Chantal Jouanno. – Ce dispositif existe-t-il pour les particuliers résidant à proximité des centrales nucléaires ?

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il faudrait le vérifier.

Mme Chantal Jouanno. – Pourquoi faudrait-il un dispositif spécifique aux éoliennes ?

M. Hervé Maurey, président. – Il ne s'agit pas ici d'instaurer le principe d'indemnisation, mais simplement d'établir un barème.

M. Louis Nègre, rapporteur. – En effet, le principe d'indemnisation est d'ores et déjà acquis, mais les procédures aboutissent rarement à une indemnisation. Cet amendement propose de fixer les conditions de calcul d'une indemnité, pour aider les tribunaux à prendre leurs décisions.

Mme Chantal Jouanno. – Si le principe d'indemnisation proposé par cet amendement devenait systématique, il ne devrait pas être spécifique à l'éolien et s'étendre à tous les autres dispositifs susceptibles de nuire à la propriété.

M. Jérôme Bignon. – Il ne doit pas s'agir d'un droit automatique à l'indemnité. C'est à la seule condition d'un préjudice avéré que l'exploitant sera tenu d'indemniser le particulier lésé et, en ce cas, le barème proposé par l'amendement aidera le juge à fixer le montant de l'indemnité.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il s'agit bien de mettre en place un barème pour aider les tribunaux civils de fixer le montant des indemnités.

M. Jérôme Bignon. – Oui, mais la première phrase pose le principe de l'indemnisation, ce qui est ambigu.

M. Ronan Dantec. – C'est un amendement très dangereux, car il sous-entend qu'il y a préjudice *a priori*. Il existe déjà beaucoup de contraintes sur l'éolien, précisément pour éviter les préjudices. Je propose le retrait.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je peux rectifier cet amendement, afin de tenir compte de vos remarques : je supprime la première phrase, jusqu'à « décret » inclus ; puis j'ajoute « le cas échéant, le montant de l'indemnité contentieuse est proportionnel à la valeur de l'habitation estimée par les services domaniaux de l'État, aux frais de l'exploitant. ».

L'amendement n° 58 ainsi modifié est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 478 et 337 proposent de fixer les règles des installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent aux abords des installations et secteurs militaires, des équipements de surveillance météorologique et de navigation aérienne.

J'y suis favorable, sous réserve de remplacer l'arbitrage du préfet du département par celui du préfet de région, de codifier l'article dans le chapitre du code de l'environnement consacré aux éoliennes, de remplacer l'emploi du futur et de l'impératif par le présent de l'indicatif (« précise » au lieu de « précisera », « sont » au lieu de « doivent être » et « confie » au lieu de « confiera »).

La question de la compatibilité entre les équipements militaires et les éoliennes a déjà été évoquée par l'Assemblée nationale. La ministre a annoncé s'être rapprochée du ministre de la défense pour traiter cette question. Ce dernier a désigné une personnalité militaire chargée d'examiner les situations au cas par cas.

Il s'agit malheureusement d'une solution qui demeure trop unilatérale et peu équilibrée. La personnalité militaire n'est pas neutre et les exigences de la défense nationale risquent d'être encore trop facilement invoquées pour bloquer les nouveaux projets.

Il est préférable de confier cet arbitrage au préfet de région, qui devra faire la synthèse entre les différentes politiques nationales en cause.

M. Ronan Dantec. – Il est effectivement cohérent de remplacer le préfet de département par le préfet de région.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 478 et 337 ainsi rectifiés.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 346 prévoit que le Conseil d'État est compétent en premier et dernier ressort pour connaître des recours dirigés contre les décisions d'autorisation, d'approbation ou d'exécution d'un programme de travaux lié à des installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent implantées sur le domaine public maritime ou dans la zone économique exclusive.

J'y suis défavorable. Cette disposition relève de la partie réglementaire du code de la justice administrative. L'amendement est d'ailleurs déjà satisfait puisque la ministre a annoncé aux députés qu'elle préparait actuellement un décret qui désignera une cour administrative

d'appel unique avec des magistrats spécialisés pour traiter de l'ensemble des contentieux relatifs aux projets éoliens *offshore*. Cette disposition devrait permettre d'accélérer le traitement contentieux de ces projets ambitieux, qui peinent à mobiliser des financements tant que les recours ne sont pas purgés.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 346.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 538 vise à réintroduire l'obligation d'implantation au sein d'une zone de développement de l'éolien terrestre (ZDE) afin de favoriser l'implication des communes et intercommunalités en faveur de la production d'énergies renouvelables (ENR).

Avis favorable. L'implantation d'éoliennes terrestres se traite généralement au cas par cas, en fonction des réalités propres à chaque territoire. Pour cette raison, il est préférable de ne pas poser de règles générales d'interdiction, qui ne prennent pas en compte la diversité des situations.

En revanche, une démarche de planification paraît être la bonne approche. Cette démarche doit reposer sur une bonne concertation des élus locaux en amont. Les ZDE présentent l'avantage de donner aux communes un réel droit de décider de l'opportunité d'un projet d'implantation, puisque les préfets arrêtent ces zones sur proposition des communes.

Les ZDE sont également beaucoup plus précises que les schémas régionaux de l'éolien, ce qui permet une meilleure prise en compte des paysages, du patrimoine et du projet de territoire.

M. Hervé Maurey, président. – Il est important que les élus soient mieux associés à la mise en place de l'éolien sur les territoires. Depuis la suppression des ZDE, les opérateurs réalisent des installations sans concertation préalable avec les élus concernés.

M. Ronan Dantec. – Pourquoi rétablir les ZDE, alors que les schémas d'implantation éoliens existent déjà dans le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) ?

M. Hervé Maurey, président. – Précisément car les ZDE permettent d'associer les élus locaux.

M. Ronan Dantec. – Les élus locaux sont déjà associés dans le cadre de la mise en place du schéma régional. Il est inutile d'ajouter encore une difficulté administrative au développement de l'éolien.

Mme Nicole Bonnefoy. – Dans mon département, les éoliennes sont toutes en ZDE.

M. Hervé Maurey, président. – Les ZDE ont été supprimées.

M. Louis Nègre, rapporteur. – J'ai découvert, dans le cadre de mes auditions, que l'énergie éolienne posait plus de problèmes que les autres énergies renouvelables. J'ai reçu les témoignages de riverains véritablement

importunés par le voisinage d'éoliennes, au point que l'Académie de médecine s'est saisie de ces questions.

M. Rémy Pointereau. – Pour en revenir aux ZDE, je voudrais souligner que lors de la mise en place des schémas régionaux éoliens, l'Association des maires n'a été associée à aucun moment. Dans certaines zones, il y a désormais surcharge d'installations.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Pour mettre en œuvre une politique de soutien aux énergies renouvelables, il faut obtenir l'adhésion de la population. Un passage en force est contre-productif.

L'Académie de médecine a recommandé, en 2006, la construction d'éoliennes à une distance de protection de 1 500 mètres des habitations. Plus récemment, le 8 octobre 2014, la *Royal Society of Medicine* a montré que l'impact des éoliennes sur la santé pouvait être perceptible jusqu'à dix kilomètres.

L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentaire, de l'environnement et du travail (ANSES) est saisie de cette question depuis l'année dernière. Un groupe d'experts travaille sur les « effets sanitaires des basses fréquences sonores et infrasons dus aux parcs éoliens » et devrait remettre son rapport dans le courant de l'année 2015.

Le législateur pourra trancher, après avoir eu cet éclairage spécialisé de l'ANSES.

Mme Chantal Jouanno. – Il ne s'agit pas ici des questions de santé, mais du retour des ZDE.

Le débat sur l'absence de concertation avec les élus existait déjà à l'époque des ZDE. Si l'on veut rétablir des ZDE, il faut supprimer le schéma régional, il est inutile de conserver les deux.

M. Ronan Dantec. – Je souhaiterais plutôt que l'on associe au schéma régional l'ensemble des élus locaux concernés.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Vous pourrez amender en séance. Je reste sur ma position : avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 538.

Article 38 bis

L'amendement rédactionnel n° 147 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 38 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 38 ter A

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement que je vous propose vise à supprimer cet article. Ces mesures n'ont pas vocation à être placées dans le titre du code de l'environnement consacré à l'air et à l'atmosphère. Ensuite, l'article tend à améliorer la prise en compte, par la commande

publique, du caractère biosourcé des produits. La transposition de cet objectif, inscrit dans la directive marchés publics du 26 février 2014, a été autorisée par la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises : il est donc déjà satisfait.

L'amendement n° 106 est adopté.

Les amendements nos 35, 421, 527, 331 et 268 deviennent sans objet.

La commission émet un avis favorable à l'article 38 ter A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 38 ter

Les amendements rédactionnels nos 107 et 108 sont adoptés.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 278 a pour objet de supprimer cet article qui prévoit la mise en place d'un système de guichet unique pour simplifier le dépôt et la gestion des demandes d'implantation d'ouvrages de production électrique par les entreprises. Les premiers retours d'expérimentation sont positifs, et de nombreuses régions souhaitent participer, c'est pourquoi l'article tend à étendre l'expérimentation à l'ensemble du territoire.

Il ne s'agit pas pour l'instant de généraliser l'autorisation unique ; si les problèmes identifiés par les auteurs de l'amendement sont constatés, nous ne mettrons pas en place le guichet unique. En l'état, je suis défavorable à la suppression de cet article.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 278.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 440 vise à inclure le permis de construire dans le cadre de l'expérimentation de l'autorisation unique pour les installations soumises à loi sur l'eau. Je suis favorable à cette mesure de simplification pour les porteurs de projet.

M. Charles Revet. – Très bien !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 440.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 38 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 54 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 148 est un amendement de coordination.

La commission adopte l'amendement n° 148, ainsi que l'amendement de précision n° 149.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 150 vise à insérer dans le code de l'environnement l'ensemble des dispositions relatives à l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), actuellement réparties entre le code de l'environnement et la loi n° 2001-398 du 9 mai 2001

créant une Agence française de sécurité sanitaire. Le présent amendement permettra de garantir la qualité du droit par une réduction effective du nombre de normes.

L'amendement n° 150 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 54 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 56

Les amendements nos 113, 115, 114, 116, 117, 118, 119 et 120, rédactionnels et de précision, sont adoptés.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements identiques nos 324 et 199 prévoient que les collectivités territoriales apportent leur concours à la région pour les études et actions en matière d'efficacité énergétique. Or, la région est chef de file sur ce sujet. Il faudrait donc plutôt prévoir de doter les régions des outils nécessaires pour qu'elles puissent assurer ce chef de filât efficacement. Je demande le retrait, sinon avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements nos 324 et 199.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 325, identique à l'amendement n° 200 prévoit que la région favorise l'implantation de plateformes territoriales de la rénovation énergétique sur l'ensemble des territoires, et non pas uniquement à l'échelle des intercommunalités. Même si certaines manquent encore d'expertise et d'ingénierie dans ce domaine, l'intercommunalité semble l'échelon le plus efficace pour porter ces plateformes territoriales. Chaque région devra veiller à ce que des plateformes s'implantent partout sur le territoire, ce qui permettra de couvrir quasiment l'ensemble des communes, comme prévu par la loi de 2010.

Je vous propose donc de retirer ces amendements, sinon j'émettrai un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements nos 325 et 200.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 556 vise à préciser que la région recense l'ensemble des aides des collectivités territoriales et des établissements publics en matière de lutte contre la précarité énergétique.

Je comprends l'idée qui sous-tend l'amendement, mais je pense qu'il s'agit plutôt d'une disposition qui concerne l'organisation interne des services de la région.

Je demande donc le retrait de cet amendement.

L'amendement n° 556 est retiré.

Mme Évelyne Didier. – Si la région ne tient pas compte des points de vue des autres collectivités territoriales, alors il faut qu'elle prenne réellement tout en charge, sans aucune aide, quelle qu'elle soit, de ces autres collectivités...

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 418 prévoit la définition d'un plan de déploiement des plateformes territoriales de la rénovation énergétique en concertation avec l'ensemble des EPCI situés dans le territoire régional.

Étant donné que ce déploiement se fera à l'échelon des intercommunalités, cette concertation me paraît tout à fait utile. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 418.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements identiques nos 326 et 201 prévoient une concertation avec les collectivités et les acteurs concernés par un projet de programme régional pour l'efficacité énergétique avant sa soumission au préfet. S'il apparaît évident que la région, en tant que coordinateur sur de tels projets, doit consulter les territoires concernés, il me semble particulièrement complexe et peu utile de consulter l'ensemble des collectivités.

Je vous propose donc de retirer ces amendements.

La commission émet un avis défavorable aux amendements nos 326 et 201.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements nos 313 et 242 prévoient la possibilité de transférer l'obligation d'élaborer un plan climat-air-énergie territorial à une autorité organisatrice de distribution de l'énergie. Ces dernières ne disposent pas de toutes les compétences nécessaires à la mise en œuvre des actions prévues par ces plans, je suis donc défavorable à ces amendements.

La commission émet un avis défavorable aux amendements nos 313 et 242 ainsi qu'aux amendements nos 329, 204, 328, 203, 327 et 202.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 514 prévoit que le plan climat-air-énergie territorial, désormais élaboré par les EPCI, comporte un volet spécifique à la maîtrise de la consommation énergétique de l'éclairage public, et de ses nuisances lumineuses, dans le cas où l'EPCI en charge de l'élaboration du plan exerce la compétence « éclairage ».

Je ne suis pas opposé à cet amendement, sous réserve de le rectifier afin de supprimer les mots « et de ses nuisances lumineuses » que je ne trouve pas utiles.

M. Ronan Dantec. – Le but de l'amendement est justement d'intégrer ces nuisances lumineuses dans le dispositif ! Si on le rectifie dans le sens que vous proposez, on le vide littéralement de sa substance.

M. Jérôme Bignon. – Un véritable enjeu sous-tend cet amendement. L'éclairage public perturbe les déplacements des oiseaux, qui s'effectuent principalement de nuit. Éclairer, oui, mais en dirigeant le faisceau lumineux vers le sol, pour éclairer les hommes, et non pas vers le ciel, où il devient une nuisance !

M. Louis Nègre, rapporteur. – Ce n'est pas ainsi que j'avais interprété cet amendement. Mais je suis tout à fait d'accord pour dire que les nuisances lumineuses posent un problème important pour la biodiversité. Dans cet esprit, je suis donc favorable à l'amendement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 514.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 543 vise à élaborer les plans climat-air-énergie territoriaux sur la base du diagnostic du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie.

Le diagnostic qui est fait lors de l'élaboration du schéma régional est déjà porté à la connaissance des collectivités qui se lancent dans l'élaboration d'un plan territorial, qui doit d'ailleurs être compatible avec ce dernier : la précision me paraît donc inutile.

Je demande le retrait de cet amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

M. Jacques Cornano. – Je constate qu'à Marie-Galante, cette compétence se heurte toujours à un document d'urbanisme, que ce soit le schéma régional d'aménagement, le plan local d'urbanisme... L'amendement visait à lever ces difficultés, mais je comprends que les procédures sont légèrement différentes en métropole, et je retire mon amendement.

L'amendement n° 543 est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 433 rectifié vise à rendre les plans climat-air-énergie territoriaux compatibles avec les plans de protection de l'atmosphère (PPA) pouvant exister sur le territoire. Les PPA énumèrent notamment les principales mesures permettant d'atteindre les objectifs fixés par la réglementation nationale : cette demande me paraît donc tout à fait justifiée. Je suis favorable à l'adoption de cet amendement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 433 rectifié.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales prévoit que chaque organisme de distribution d'électricité et de gaz transmet aux autorités concédantes un compte rendu de la politique d'investissement et de développement des réseaux.

L'amendement n° 492, qui prévoit l'élaboration d'un document de synthèse du programme d'investissement sur la base de ce compte rendu, me semble donc déjà satisfait par le droit en vigueur. Évitions la multiplication de comptes rendus, ça ne simplifie pas toujours les choses...!

Je demande le retrait, sinon avis défavorable.

M. Ronan Dantec. – Si vous présentez un amendement de synthèse, j'accepte de retirer mon amendement. Mais il faut qu'on s'assure d'une certaine cohérence.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je n’ai vu dans cet amendement qu’une complexité supplémentaire : de la coordination, oui, de la difficulté, non !

L’amendement n° 492 est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n°s 306 et 241 visent à instaurer une obligation de moyens, plutôt que de résultat, pour la mise en œuvre des actions de maîtrise de la demande d’énergie par les AODE. Je ne pense pas qu’il soit réaliste de généraliser cette obligation. Aussi, je demande le retrait des amendements.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 306 et 241.

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 56 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 56 bis A

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 56 bis A sans modification.

Article additionnel après l’article 56 bis A

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 384 et 493, qui consacrent l’existence des agences locales de l’énergie et du climat (ALEC), tendent à préciser que ces dernières mènent des activités d’intérêt général en faveur de la transition énergétique et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cette précision leur permettra d’être créées sous la forme d’associations loi 1901, et de percevoir des subventions publiques.

L’inscription des ALEC dans le code de l’énergie participe de la même logique d’intégration que celle des agences régionales de l’environnement, dont nous avons débattu à l’article 56 bis A. Nous enverrions également un signal très positif à destination des institutions européennes. Je suis donc favorable à cet amendement.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 384 et 493.

Article 56 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 417 rect. bis et 529 visent à supprimer l’article 56 bis, qui prévoit que le plan d’aménagement et de développement durable (PADD) du plan local d’urbanisme (PLU) arrête les orientations générales concernant les réseaux d’énergie. Je pense que cet article complexifie un document d’urbanisme qui, s’il organise le développement du territoire, n’a pas vocation à programmer les infrastructures. Je suis donc favorable à cet amendement de suppression.

M. Ronan Dantec. – Je suis contre cette suppression. Prenons l’exemple d’une ligne électrique qui traverse plusieurs communes : le PADD,

dont le rôle est de structurer le développement du territoire, permettrait d'assurer la cohérence.

Mme Évelyne Didier. – Toutes les orientations inscrites dans le PADD ne deviennent heureusement pas des mesures réglementaires du PLU !

M. Louis Nègre, rapporteur. – Monsieur Dantec, votre remarque est juste pour les infrastructures importantes, comme les lignes à très haute tension. Il faudrait alors préciser un seuil raisonnable à partir duquel il faut inscrire les orientations des réseaux d'énergie dans le PADD.

M. Michel Vaspert. – Je me permets de rappeler que la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a créé les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). Ce dispositif est également inscrit dans le projet de loi relatif à la croissance et à l'activité qui sera discuté prochainement. Il faudra donc, si on vote cet amendement, préciser que ces orientations devront faire partie des PLUi. Soyons cependant prudents, en indiquant que l'intégration de ces nouvelles orientations ne devra se faire que lors de la révision des documents existants.

Mme Annick Billon. – Les PLU découlent du SCoT : peut-être devrions-nous inscrire ces orientations plutôt dans les SCoT ?

Mme Évelyne Didier. – Le SCoT s'impose au PLU, mais ce dernier ne découle pas du SCoT à proprement parler...

M. Louis Nègre. – Je propose que nous adoptions ces amendements de suppression, et que nous nous réservions la possibilité d'en rediscuter en séance publique.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 417 et 529.

En conséquence, la commission émet un avis favorable à la suppression de l'article 56 bis.

Article 57

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 57 sans modification.

Article additionnel après l'article 57

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 243 et 308 prévoient la possibilité de créer des pôles territoriaux énergétiques sous la forme de syndicats mixtes ou EPCI. Leur rôle serait de coordonner les actions et de mutualiser certaines missions en matière de distribution d'énergie. Cet outil donnerait aux communes et aux intercommunalités plus de souplesse pour exercer leur compétence en matière d'énergie sur un périmètre différent de celui du SCoT, qui n'est pas forcément l'échelle la plus pertinente.

La création de ces pôles n'étant que facultative, elle n'ajoute pas de contrainte aux collectivités territoriales, j'y suis donc favorable.

M. Ronan Dantec. - Je suis contre.

M. Jean-Jacques Filleul. - Nous sommes contre également !

Mme Évelyne Didier. - Nous aussi. Nous avons déjà tellement de structures qu'avec une de plus, les élus ne s'y retrouveront plus...

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 243 et 308.

Article 61

M. Louis Nègre, rapporteur. - Les amendements identiques n^{os} 221 et 341 sont des amendements de cohérence avec le débat que nous avons eu sur la définition des véhicules propres. J'y suis donc défavorable, par cohérence avec mes positions précédentes.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 221 et 341.

Article 63

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 63 sans modification.

Article 63 bis A

M. Louis Nègre, rapporteur. - L'amendement n^o 208 supprime la possibilité pour les éco-organismes d'outre-mer de mutualiser la gestion de certains types de déchets.

L'objectif de l'article est de réaliser des économies grâce à la mutualisation. Il me semble en plus que sa rédaction actuelle permet la souplesse nécessaire à l'adaptation du dispositif aux réalités de chaque territoire.

J'émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 208.

La commission émet un avis favorable à l'adoption sans modification des articles 63 bis A, 63 bis B, 63 bis C, et 63 bis.

La commission émet un avis favorable au maintien de la suppression de l'article 63 quater.

M. Hervé Maurey, président. - Je remercie le rapporteur pour son travail très complet, ainsi que tous les membres de la commission qui ont été particulièrement assidus, actifs et motivés.

M. Louis Nègre, rapporteur. - Je suis très heureux de la façon dont se sont déroulés les débats. Les échanges ont été constructifs et ont toujours cherché à assurer l'intérêt général : le texte s'en trouve considérablement amélioré, et cela justifie tout à fait l'existence de notre assemblée.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

I. AUDITIONS DU RAPPORTEUR

Mardi 18 novembre 2014 :

- *Groupement des autorités responsables de transport (GART)* : **MM. Pierre Serne**, vice-président du conseil régional d'Ile-de-France chargé des transports et des mobilités et vice-président du STIF, et **Guy Lebras**, directeur général ;

- *AVERE-France* : **Mme Marie Castelli**, secrétaire générale ;

- *AMORCE* : **MM. Nicolas Garnier**, président, et **Jean-Patrick Masson**, adjoint au maire de Dijon ;

- *MEDEF* : **M. Michel Guilbaud**, directeur général, **Mme Laurence Rouger de Grivel**, directrice Développement durable et **M. Matthieu Pineda**, chargé de mission à la direction des affaires publiques.

Jeudi 20 novembre 2014 :

- *Club des voitures écologiques et club du dernier kilomètre* : **MM. Marc Teyssier d'Orfeuill**, délégué général, et **Thibaut Moura**, chargé de mission ;

- *Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)* : **M. Laurent Michel**, directeur général ;

- *Association Erdre et Nature* : **MM. Jean-Michel Chevalier**, **Benoît Faucher de Corn** et **Daniel Le Coent**, membres du conseil d'administration ;

- *Ademe* : **MM. Bruno Lechevin**, président, et **Daniel Beguin**, directeur Economie circulaire et Déchets, et **Mme Nadia Boeglin**, conseillère auprès du président ;

- *CFE-CGC* : **MM. Alexandre Grillat**, secrétaire national confédéral Développement durable, Energies, Logement et RSE, et **Christian Taxil**, secrétaire général Fédération CFE-CGC Energies ;

- *Association des régions de France (ARF)* : **MM. Christophe Porquier**, vice-président de la région Picardie Eco-développement, Climat-Energie, et **Guilhem Isaac-Georges**, chargé de mission ;

Mardi 2 décembre 2014 :

- *Tallano technologie* : **MM. Christophe Rocca-Serra**, président, **Dominique Macé**, co-fondateur et directeur administratif et financier, et **Léonidas Kalogeropoulos**, consultant, et **Mme Caroline Blanchard**, consultante.

Mercredi 3 décembre 2014 :

- *Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)* : **MM. Jacques Repussard**, président, **Jean-André Martini**, consultant ;

- *Réseau pour la transition énergétique (CLER)* : **M. Raphaël Claustre**, directeur, et **Mme Anne Bringault**, chargée de la coordination du débat sur la transition énergétique ;

- *Association des communautés de France (AdCF)* : **M. Jean-Paul Bret**, membre du conseil d'administration et président de la communauté du pays Voironnais, **Mme Pascale Bosboeuf**, **M. Damien Denizot**, responsable des politiques urbaines, climat-énergie, et **M. Atte Oksanen**, chargé des relations parlementaires ;

- *Autorité de sûreté nucléaire (ASN)* : **MM. Pierre-Franck Chevet**, président, **Jean-Christophe Niel**, directeur général, et **Alain Delmestre**, directeur général adjoint ;

- *Schneider Electric* : **M. Gilles Vermot-Desroches**, directeur développement durable, et **Mme Aurélie Jardin**, chargée des relations institutionnelles ;

- **M. Arnaud Gossement**, avocat ;

- *Direction générale de la prévention des risques (DGPR)* : **Mme Patricia Blanc**, directrice générale, et **M. Baptiste Legay**, chef du département politique de gestion des déchets.

Jeudi 4 décembre 2014 :

- *Areva* : **MM. Jacques Gérard**, directeur des affaires publiques, et **Guillaume Renaud**, relations institutionnelles ;

- *Association des riverains de France (ARF)* : **MM. Thomas Terrier**, porte-parole de l'association, et **Aristide Luneau**, consultant ;

- *Syndicat des énergies renouvelables (SER)* : **MM. Jean-Louis Bal**, président, et **Damien Mathon**, délégué général, **Mmes Marion Lettry**, déléguée générale adjointe et **Delphine Lequatre**, responsable juridique, et **M. Alexandre de Montesquiou**, consultant ;

- *France énergie éolienne (FEE)* : **M. Frédéric Lanoë**, président, et **Mme Sonia Lioret**, déléguée générale ;

- *Commission nationale du débat public (CNDP)* : **M. Christian Leyrit**, président ;

- *France Nature Environnement (FNE)* : **Mme Maryse Ardit**, responsable énergie, **M. Michel Dubromel**, pilote du réseau transports et mobilités durables, et **Mmes Adeline Mathien**, chargée de mission énergie, et **Morgane Piederrière**, chargée des relations institutionnelles ;

- *Fédération des services énergie environnement (FEDENE)* : **M. Jean-Claude Boncorps**, président, **Mme Elise Bourmeau**, déléguée générale, **MM. Messaoud Benfaïd**, conseiller du président Dalkia Groupe EDF, **Frédéric Martin**, adjoint en charge du pôle Réseaux à la direction générale d'EDF-Suez, et **Jean-André Martini**, consultant ;

- *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)* : **M. Olivier Dauger** et **Mme Aurore Bescond**, chargés de mission énergie-climat, et **Mme Nadine Normand**, chargée des relations avec le Parlement ;

- *Fédération du commerce et de la distribution (FCD)* : **MM. Jacques Creyssel**, délégué général, **Philippe Joguet**, directeur développement durable, RSE, questions financières, et **Antoine Sauvagnargues**, chargé de mission affaires publiques.

Mardi 16 décembre 2014 :

- *Groupe Renault* : **M. Jean-Christophe Béziat**, directeur relations institutionnelles, innovation, environnement et mobilité, et **Mme Louise d'Harcourt**, chargée des relations avec le Parlement ;

- *Fédération des industries électriques, électroniques et de communication (FIEEC)* : **MM. Eric Jourde**, délégué général, **Gilles Rouvière**, directeur délégué aux relations institutionnelles, **Christian Beuvignon**, directeur commercial de la société Valmont et représentant du syndicat de l'éclairage, **Alain Millet**, président de Woorx innovation France et de Philippps Algérie et **Mme Florence Monier**, chef de service Energie et Environnement ;

- *PSA Peugeot-Citroën* : **MM. Gilles Leborgne**, directeur recherche et développement, et **Pierre Macaudière**, responsable Synthèse fonction moteur, et **Mme Mathilde Lheureux**, déléguée aux institutions publiques ;

- *Direct énergie* : **MM. Xavier Caïtucoli**, président-directeur général, et **Fabien Choné**, directeur général délégué, et **Mme Frédérique Barthélémy**, responsable des affaires institutionnelles ;

- *Confédération française du commerce de gros et international (CFCGI)* : **MM. Hugues Pouzin**, directeur général, **Philippe Gruat**, représentant de la fédération du négoce des matériaux de construction et du bois (FNMB) et de la fédération française des négociants en appareils sanitaires (FNAS), **Roland Mongin**, délégué général de la fédération des grossistes en matériel électrique, **Robert Mourral**, président de la fédération nationale de la décoration, **Mme Bérangère Leenhardt**, responsable Transport/Environnement, et **M. Cyril Galy-Dejean**, chargé de mission Affaires publiques ;

- *CFDT* : **MM. André Milan**, secrétaire général, **François de la Tronchette**, chargé de mission développement durable, et **Dominique Olivier**, secrétaire fédéral en charge du développement durable ;

- *ATMO France* : **MM. Bernard Garnier**, président, **Pierre-Charles Maria**, président d'Air PACA, et **Mme Anne Laborie**, secrétaire générale ;

- *France hydro électricité* : **Mme Anne Penalba**, présidente, **M. Jean-Marc Lévy**, délégué général, et **Mme Claire Morenvillez**, consultante ;

- *Institut des morphologies urbaines* : **MM. Serge Salat et Loeiz Bourdic**, co-auteurs du rapport « Réussir la transition énergétique dans les territoires » ;

- *Syndicat des entreprises de génie électrique et climatique (SERCE)* : **M. Guy Lacroix**, vice-président, **Mme Anne Valachs**, directeur général, et **M. Alexis Cintrat**, chargé de mission Efficacité énergétique ;

- *Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement (FNADE)* : **MM. Michel Valache**, président, **Didier Imbert**, vice-président, et **Vincent Le Blan**, délégué général ;

- *Wimooov* : **Mme Florence Gilbert**, directrice générale ;

- *Cabinet de Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement, du développement durable, et de l'énergie* : **Mmes Elisabeth Borne**, directrice de cabinet, et **Hélène Peskine**, conseillère transition énergétique, climat, écomobilité et bâtiment durable, et **M. Antoine Pellion**, conseiller technique énergie.

Mercredi 17 décembre 2014 :

- *France Stratégie* : **M. Etienne Beeker**, chargé de mission au département Développement durable ;

- *Société française d'énergie nucléaire (SFEN)* : **Mme Valérie Faudon**, déléguée générale, et **M. Boris Le Ngoc**, responsable développement ;

- *Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT)* : **MM. Jean Sivardière**, président, et **Jean Lenoir**, vice-président ;

- *EDF* : **MM. Jean-Noël Guillot**, directeur projet ville durable, **Goulven Graillat**, directeur prospective à la direction stratégique, et **Bertrand Le Thiec**, directeur des Affaires publiques ;

- *Compagnie nationale du Rhône (CNR)* : **Mme Elisabeth Ayrault**, présidente du Directoire, et **M. Thomas San Marco**, délégué général ;

- *Fédération des entreprises du recyclage (FEDEREC)* : **MM. Patrick Kornberg**, président de FEDEREC métaux non ferreux, et **Alfred Rosales**,

directeur général, et **Mme Nora Megder**, responsable des affaires institutionnelles.

Mercredi 7 janvier 2015 :

- *GrDF* : **Mme Sandra Lagumina**, directeur général, et **M. Anthony Mazzenga**, délégué Stratégie ;

- *Union française de l'électricité (UFE)* : **M. Robert Durdilly**, président, et **Mme Audrey Zermatti**, déléguée générale adjointe ;

- *GDF-Suez* : **M. Bruno Bensasson**, président d'Energie France, et **Mme Valérie Alain**, directeur des relations institutionnelles ;

- *Armateurs de France* : **M. Eric Banel**, délégué général, et **Mme Cécile Bellord**, déléguée générale adjointe ;

- *Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME)* : **M. Guillaume de Bodard**, président de la commission Environnement et Développement durable, **Mme Sandrine Bourgogne**, secrétaire générale adjointe, et **M. Florian Masseube**, juriste ;

- *Coordination rurale* : **M. François Lucas**, premier vice-président ;

- *Syndicat national des industries du plâtre* : **MM. Denis Kleiber**, président, **Jean-Michel Guihaumé**, délégué général, et **Alain Rousseau**, consultant ;

- *Groupement interprofessionnel des fabricants d'appareils d'équipement ménager (GIFAM)* : **Mme Camille Beurdeley**, déléguée générale, et **M. Marc Teyssier d'Orfeuill**, directeur général de Com'Publics ;

- *Association Française pour l'Hydrogène et les Piles à Combustible (AFHYPAC)* : **MM. Pascal Mauberger**, président de l'AFHYPAC et président du directoire de McPhy, **Philippe Boucy**, conseiller spécial GRT-Gaz, **Mme Alette Quint**, directrice Stratégie, Réglementation, et Affaires extérieures d'Air Liquide, et **M. Bastien Bodard**, consultant ;

- *Fédération de la Plasturgie, ELIPSO et PlasticsEurope* : **MM. Marc Madec**, directeur développement durable de la fédération de la plasturgie, **Michel Loubry**, directeur région Europe Ouest de PlasticsEurope, **Vincent Colard**, chargé de mission environnement ELIPSO, **Jean-Louis Revel**, président-directeur général d'International plastic industrie (IPI) et **Vincent Gagneur**, consultant ;

- *Réseau action climat (RAC)* : **Mmes Lorelei Limousin**, chargée de mission Climat et Transport, et **Armelle Lecomte**, chargée de plaidoyer énergies fossiles et climat chez Oxfam ;

- *UNICEM* : **MM. Christophe Jozon**, président de la commission Granulats de recyclage, et **Igor Bilimoff**, délégué général, et **Mme Maud Tarnot**, chargée des relations institutionnelles ;

- *Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)* : **M. Jean-Marc Chastel**, directeur délégué risques, santé, énergie et climat ;

- *CGT* : **Mmes Jacqueline Donnedu**, animatrice du pôle « Activités CGT en territoire », **Marie-Claire Cailletaud**, animatrice du pôle « Politique énergétique et industrielle » et porte-parole de la fédération nationale Mines-Energie, et **M. Dominique Launay**, secrétaire de l'union interfédérale des transports.

Jeudi 8 janvier 2015 :

- *Fédération de l'horlogerie* : **MM. Didier Bevillon**, président, et **Aurélien Debeyer**, délégué général ;

- *Union française de la bijouterie, joaillerie, orfèvrerie, des pierres et des perles (UFBJOP)* : **M. Daniel Cambour**, président, **Mme Bernadette Pinet-Cuoq**, président délégué, et **M. Martin Lippmann**, chargé de mission ;

- *Fédération française de la maroquinerie* : **M. Patrice Mignon**, président ;

- *Réseau Transport d'Electricité (RTE)* : **MM. Dominique Maillard**, président du directoire, et **Ludovic Péro**, directeur adjoint affaires publiques ;

- *Direction général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)* : **M. Jean-Bernard Kovarik**, adjoint au directeur général ;

- *Valdelia* : **MM. Arnaud Humbert-Droz**, directeur général, et **Emmanuel Beaurepaire**, directeur des affaires publiques de lepublicsystème ;

- *LVMH* : **M. Marc-Antoine Jamet**, secrétaire général, et **Mmes Gabrielle Guallar**, chargée de mission auprès du secrétaire général, et **Paloma Castro Martinez**, directrice internationale Corporate Affairs,

- *Zero Waste France* : **Mme Delphine Lévi-Alvares**, responsable du plaidoyer et des relations institutionnelles ;

- *Les amis de la terre* : **Mme Camille Lecomte**, chargée de campagne Modes de production et de consommation responsables.

II. AUDITIONS DE LA COMMISSION

Mercredi 5 novembre 2014 :

- *Conseil économique, social et environnemental (CESE)* : **M. Jean-Paul Delevoye**, président, **M. Jean Jouzel** et **Mme Laurence Hézard**, rapporteurs de l'avis du CESE sur le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

Mercredi 26 novembre 2014 :

- **Mme Ségolène Royal**, ministre de l'écologie, du développement durable, et de l'énergie.

Mercredi 17 décembre 2014 :

Table-ronde de *think tanks* :

- *La Fabrique écologique* : **MM. Géraud Guibert**, président, et **Arnaud Gossement**, avocat ;

- *The Shift Project* : **MM. Jean-Marc Jancovici**, président, et **Brice Mallié**, chef de projet Efficacité énergétique des bâtiments ;

- *Terra Nova* : **M. Pierre Musseau**, coordonnateur du pôle Economie verte, et **Mme Esther Jourdan** ;

- *Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme* : **M. Denis Voisin**, chargé de projet Energie, fiscalité et mobilité.

Mercredi 14 janvier 2015 :

Table ronde sur les effets des motorisations diesel sur la santé et l'environnement :

- *Organisation mondiale de la santé (OMS)* : **Mme Maria Neira**, directrice du département « Santé publique, environnement et déterminants sociaux de la santé » ;

- *Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA)* : **M. Jean-Marc André**, expert « Transports » ;

- *Groupe PSA Peugeot Citroën* : **MM. Gilles Leborgne**, directeur de la recherche et du développement, et **Pierre Macaudière**, expert « Moteurs » ;

- *Groupe Renault* : **M. Christian Deleplace**, membre du comité de direction en charge de la filière d'expertise, et **Mme Martine Meyer**, experte « Santé et Environnement » ;

- *Réseau Action Climat - France* : **Mme Lorelei Limousin**, chargée de mission « Climat et transports » ;

- *France Nature Environnement (FNE)* : **M. Raymond Lang**, membre du directoire du réseau « Transport et mobilités durables ».

III. DÉPLACEMENT « HORS LES MURS » À BORDEAUX

Lundi 12 janvier 2015

Table ronde « Accompagnement des *start up* innovantes en matière de transition énergétique » :

M. Alain Anziani, Sénateur de la Gironde, vice-président de Bordeaux Métropole, président de Bordeaux Technowest,

M. François Baffou, directeur de Bordeaux Technowest

M. Thomas Samuel, PDG de Sunna Design

M. Arnaud Gheysens, directeur associé de Teoo

M. Laurent Thierry, responsable de département, Matériaux, Énergie, Bois, Environnement, Laser d'Aquitaine Développement Innovation

Mme Doriane Helary, chargée d'affaires innovation de Bpifrance Aquitaine

Séance de travail sur la mise en œuvre de la politique de développement durable au sein de la métropole bordelaise et mise en perspective européenne de la transition énergétique :

Mme Anne Walryck, conseillère municipale déléguée pour le développement durable et les déplacements doux, vice-présidente de Bordeaux Métropole en charge du développement durable (Agenda 21, Plan climat, transition énergétique - réseau de chaleur) ;

Mme Anne Houtman, conseiller principal du directeur général de l'énergie de la Commission européenne,

Table ronde « Mobilité, les trois échelles : urbaine, départementale, régionale » :

Mme Anne Walryck, conseillère municipale déléguée pour le développement durable et les déplacements doux, vice-présidente de Bordeaux Métropole en charge du développement durable (Agenda 21, Plan climat, transition énergétique - réseau de chaleur) ;

M. Christophe Duprat, vice-président de Bordeaux Métropole en charge des transports et du stationnement (réseau TBC, pôles multimodaux),

Mme Christine Bost, vice-présidente du Conseil général en charge de la mobilité, des transports, de l'intermodalité, vice-présidente de Bordeaux Métropole,

M. Bernard Uthurry, premier vice-président du Conseil régional d'Aquitaine en charge des infrastructures et des transports.

Visite et échanges sur l'Eco-quartier Ginko et la chaufferie Biomasse :

Mme Nathalie Delattre, maire-adjoint du quartier Bordeaux Maritime,

M. Emmanuel Desmaizières, directeur général Logement France Ouest, membre du comité exécutif de Bouygues Immobilier,

M. Jean-Christophe Allué, Directeur régional Sud-Ouest COFELY.

ANNEXE – LES UNITÉS DE MESURE DE LA PUISSANCE ÉLECTRIQUE

Définition

Le **watt** (symbole W) est une unité utilisée pour quantifier la puissance d'un flux énergétique. Ainsi, un watt est la **puissance d'un système énergétique dans lequel une énergie de 1 joule est transférée uniformément pendant 1 seconde**.

De même que l'accélération ne doit pas être confondue avec la notion de vitesse, la puissance, mesurée en watts, ne doit pas être confondue avec la notion d'énergie, mesurée en joules. La puissance est le quotient de l'énergie par le temps.

Échelles de mesure

Le **kilowatt (kW)**, soit **1 000 watts**, est l'unité généralement utilisée pour la définition de la puissance des moteurs, électriques ou thermiques.

Le **mégawatt (MW)**, soit **un million de watts**, est l'unité fréquemment utilisée en production électrique.

Le **gigawatt (GW)** correspond à **un milliard de watts**.

Le **térawatt (tW)**, soit **mille milliards de watts**, est utilisé pour les évaluations globales de puissances.

Ordres de grandeur

Quelques exemples de puissances exprimées en watts :

- une ampoule électrique courante à incandescence = 60 W ;
- un lave-linge = 1 à 2 kW ;
- le moteur d'une voiture de 100 chevaux-vapeur = 73,6 kW (1 ch = 736 W) ;
- une motrice de train = 4 MW ;
- l'usine marémotrice de la Rance = 240 MW ;
- un réacteur nucléaire d'une tranche de centrale nucléaire moderne = 1 GW, en moyenne ;
- la centrale nucléaire de Gravelines = 5,4 GW ;
- le barrage des Trois-Gorges en Chine = 18,2 GW ;
- l'ensemble des 59 barrages hydroélectriques d'Hydro-Québec = 34,1 GW ;
- la capacité totale installée d'EDF = 140,4 GW.