

N° 213

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur l'inclusion du nucléaire dans le volet climatique de la taxonomie européenne des investissements durables,

Par MM. Daniel GREMILLET, Claude KERN et Pierre LAURENT,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Rapin, *président* ; MM. Alain Cadec, Cyril Pellevat, André Reichardt, Didier Marie, Mme Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, André Gattolin, Henri Cabanel, Pierre Laurent, Mme Colette Mélot, M. Jacques Fernique, *vice-présidents* ; M. François Calvet, Mme Marta de Cidrac, M. Jean-Yves Leconte, Mme Catherine Fournier, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Jean-Michel Arnaud, Jérémy Bacchi, Mme Florence Blatrix Contat, MM. Philippe Bonnacarrère, Pierre Cuypers, Laurent Duplomb, Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mmes Pascale Gruny, Véronique Guillotin, Laurence Harribey, MM. Ludovic Haye, Jean-Michel Houllégatte, Patrice Joly, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Pierre Louault, Victorin Lurel, Franck Menonville, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Louis-Jean de Nicolaÿ, Mmes Elsa Schalck, Patricia Schillinger.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. LA TAXONOMIE EUROPÉENNE : LA FINANCE AU SERVICE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE	7
A. LA DÉFINITION DE NOUVEAUX STANDARDS POUR ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT DE LA FINANCE VERTE.....	7
1. <i>L'Accord de Paris fait de la réorientation des flux financiers un enjeu de la transition climatique.....</i>	<i>7</i>
2. <i>Le rôle des labels européens de finance durable sur les marchés : l'exclusion de certains secteurs énergétiques</i>	<i>8</i>
3. <i>La taxonomie, un nouvel outil au service du verdissement des investissements.....</i>	<i>10</i>
B. L'ÉLABORATION D'UNE NORME EUROPÉENNE DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES DURABLES	11
1. <i>La volonté de construire un monde de la finance en phase avec la transition écologique mise en œuvre par l'Union européenne</i>	<i>11</i>
2. <i>La taxonomie, clé de voûte de la feuille de route sur la finance durable de la Commission européenne</i>	<i>12</i>
3. <i>Un label vert qui n'exclut pas la poursuite des investissements dans des secteurs fortement émetteurs de CO₂.....</i>	<i>14</i>
C. LE RECOURS À DES ACTES DÉLÉGUÉS POUR ÉTABLIR LES CRITÈRES TECHNIQUES APPLICABLES AUX ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES CONSIDÉRÉES COMME DURABLES.....	17
1. <i>La Commission européenne a écarté l'énergie nucléaire de l'acte délégué relatif au volet climatique de la taxonomie.....</i>	<i>17</i>
2. <i>L'expertise préalable à l'élaboration de l'acte délégué relatif au volet climatique de la taxonomie : le nucléaire au centre des débats.....</i>	<i>20</i>
3. <i>L'acte délégué complémentaire couvrant le nucléaire prévu pour l'été 2021</i>	<i>21</i>
II. L'INCLUSION DU NUCLÉAIRE DANS LA TAXONOMIE DE L'UE : UNE NÉCESSITÉ SCIENTIFIQUEMENT RECONNUE POUR LA TRANSITION CLIMATIQUE ET UNE CLÉ POUR L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE EUROPÉENNE	23
A. LE NUCLÉAIRE, UNE ACTIVITÉ DURABLE AU SENS DU RÈGLEMENT SUR LA TAXONOMIE : LA RÉPONSE APPORTÉE PAR LES EXPERTS.....	23
1. <i>Une énergie bas-carbone qui contribue à l'atténuation du changement climatique</i>	<i>23</i>
a) <i>Des émissions de carbone comparables à celles des énergies renouvelables</i>	<i>23</i>
b) <i>Un outil dans la transition vers la neutralité carbone à l'horizon 2050</i>	<i>24</i>
(1) <i>Au regard de l'objectif d'atténuation du changement climatique</i>	<i>24</i>
(2) <i>Une solution technologique soutenue par les experts du Giec et l'Agence internationale de l'énergie</i>	<i>26</i>
2. <i>Le nucléaire au regard du principe « Do no significant harm »</i>	<i>27</i>
a) <i>L'analyse du rapport du Centre commun de recherche.....</i>	<i>27</i>
b) <i>Des conclusions contestées par des ONG environnementales et par le ministère allemand de l'environnement</i>	<i>30</i>
c) <i>Des garanties apportées par l'existence d'un cadre réglementaire au niveau européen et national.....</i>	<i>31</i>
(1) <i>La gestion des déchets.....</i>	<i>31</i>
(2) <i>La sécurité des installations nucléaires</i>	<i>32</i>

B. DES ÉTATS MEMBRES PROFONDÈMENT DIVISÉS SUR CETTE QUESTION	33
1. <i>Une trajectoire de sobriété carbone propre à chaque État membre.....</i>	<i>33</i>
a) Le droit des États membres de décider de leur bouquet énergétique et de choisir leurs technologies.....	33
b) L'atome, pilier de la souveraineté économique et de l'indépendance énergétique.....	35
c) Un accès au financement des investissements qui ne doit pas discriminer le nucléaire	36
2. <i>Le nucléaire en Europe : une absence de vision commune entre les États membres</i>	<i>37</i>
a) Un parc nucléaire qui fournit la moitié de la production d'électricité de l'Union européenne	37
b) La France en position de leader.....	39
c) Les trajectoires de décarbonation font émerger deux blocs de pays au sein de l'Union européenne	40
3. <i>Vers un compromis : les stratégies de rapprochement des positions des États membres</i>	<i>40</i>
CONCLUSION	43
EXAMEN EN COMMISSION.....	45
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	54
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	61

Mesdames, Messieurs,

Le 13 octobre 2021, la Commission européenne a lancé les premières obligations vertes *NextGenerationEU*. En levant douze milliards d'euros destinés à des investissements durables sur tout son territoire, **l'Union européenne devrait devenir le plus important émetteur d'obligations vertes dans le monde et impulser une évolution du marché de la finance durable**. Cette initiative doit encourager le développement des investissements qui contribuent à la transition vers une économie neutre en carbone au moyen d'un label facilement identifiable. Pourtant, **à ce stade, l'énergie nucléaire, très peu émettrice de CO₂, ne pourra bénéficier de ce dispositif**, comme l'a confirmé le commissaire européen au budget et à l'administration, M. Johannes Hahn, en marge de sa conférence de presse, le 7 septembre 2021. En effet, les exigences établies par la Commission européenne en matière d'obligations vertes sont alignées sur les critères définis dans le règlement sur la taxonomie¹ et ses actes délégués, au fur et à mesure de leur élaboration.

La genèse de ce processus remonte à la présentation, par la Commission européenne, le 8 mars 2018, d'un « **Plan d'action : financer la croissance durable** » qui décline une série de mesures en faveur de la finance durable. Son objectif est de **de stimuler les investissements qui contribuent à la transition écologique**, et notamment de réorienter les flux de capitaux vers des investissements qui prennent en compte cette approche. C'est dans ce cadre qu'a été adopté, le 18 juin 2020, **le règlement (UE) 2020/852 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088, dit « taxonomie »**. Il élabore un référentiel qui classe les activités économiques qui peuvent être considérées comme durables au regard d'objectifs environnementaux et dont les critères d'examen technique doivent être établis par des actes délégués. **Son adoption est un élément essentiel pour le financement de la transition vers une économie décarbonée.**

Or **la classification de l'énergie nucléaire en tant qu'activité économique durable dans le cadre de ce processus est toujours dans l'attente d'une décision de la Commission européenne**, même si les déclarations lors de la réunion du Conseil européen des 21 et 22 octobre 2021 laissent espérer une issue favorable d'ici la fin de l'année.

Dans sa communication pour lutter contre la hausse des prix de l'énergie², le 13 octobre 2021, la Commission européenne a annoncé que l'acte délégué complémentaire du règlement de l'Union européenne sur la

¹ Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088.

² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Lutter contre la hausse des prix de l'énergie : une boîte à outils pour l'action et le soutien – COM (2021) 660 final.

taxonomie couvrant les activités qui ne sont pas encore couvertes par l'acte délégué de l'Union européenne sur la taxonomie climatique concernera l'énergie nucléaire, « soumise et cohérente avec les résultats du processus d'examen spécifique en cours conformément au règlement de l'UE sur la taxonomie ». Quelques jours plus tard, le 28 octobre 2021, le commissaire européen au marché intérieur, M. Thierry Breton, a confirmé, lors de son audition devant la commission des affaires européennes du Sénat, que **l'énergie nucléaire et le gaz naturel seraient bien inclus, avant la fin de l'année 2021, dans la taxonomie de l'Union européenne.**

La taxonomie européenne doit **contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union en matière de climat et d'environnement**, conformément aux dispositions de l'Accord de Paris sur le climat, signé le 12 décembre 2015, qui a reconnu le rôle de levier que peut jouer la finance pour l'action climatique, et du Pacte vert pour l'Europe, présenté le 11 décembre 2019. **L'Union européenne est, en effet, engagée dans une réforme en profondeur de son cadre législatif afin de devenir le premier continent neutre sur le plan climatique à l'horizon 2050.** Les niveaux actuels d'émissions de gaz à effet de serre doivent ainsi diminuer fortement au cours des prochaines décennies. Les États membres ont, d'ailleurs, rehaussé leur niveau d'ambition en s'engageant à réduire ces émissions d'au moins 55 % d'ici à 2030, par rapport aux niveaux de 1990.

Pour atteindre ces objectifs environnementaux, les États membres sont incités à **encourager la transition écologique par la décarbonation de leurs économies et la réduction de la consommation énergétique globale.** L'objectif zéro carbone leur impose de reconsidérer leurs modes de production énergétique et de **définir des trajectoires d'évolution de leur bouquet énergétique.** Une réflexion sur la dépendance aux énergies fossiles importées et sur leurs alternatives est engagée à l'échelle européenne. **L'exclusion du nucléaire de la taxonomie risquerait de compromettre la réalisation des objectifs environnementaux de l'Union européenne et des États membres, inscrits dans le Pacte vert, qui exige notamment d'importants investissements.**

L'énergie nucléaire, source de production d'électricité décarbonée, joue pourtant un rôle essentiel dans l'approvisionnement énergétique européen et mondial, depuis près de soixante-dix ans. Cette source d'énergie semble très prometteuse dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre le réchauffement climatique et de développement durable. Cependant, les questions de sûreté nucléaire, notamment à la suite de la catastrophe de Fukushima, survenue en 2011 au Japon, et de gestion des déchets radioactifs restent au cœur des débats et des controverses actuels.

I. LA TAXONOMIE EUROPÉENNE : LA FINANCE AU SERVICE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

A. LA DÉFINITION DE NOUVEAUX STANDARDS POUR ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT DE LA FINANCE VERTE

1. L'Accord de Paris fait de la réorientation des flux financiers un enjeu de la transition climatique

Depuis l'Accord de Paris, adopté le 12 décembre 2015, **la finance verte a connu un essor considérable**. En mettant au cœur de l'impératif climatique l'orientation des flux financiers, cet accord constitue un tournant pour les acteurs de marché et les investisseurs. Son article 2 fixe ainsi l'objectif de « **rendre les flux de capitaux compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques** » afin de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète.

Cette volonté de réorienter les flux financiers vers des investissements plus respectueux de l'environnement, afin d'engager la décarbonation de l'économie, a ensuite été actée dans un communiqué publié par les chefs d'État et de gouvernement du G20, le 5 septembre 2016, à la suite du Sommet de Hangzhou, qui s'est tenu en Chine : « Nous reconnaissons que, pour soutenir une croissance écologiquement durable à l'échelle mondiale, il est nécessaire d'augmenter le financement vert ».

La prise en compte des objectifs environnementaux s'est traduite par de nombreuses initiatives internationales et européennes qui ont conduit au **développement de nouveaux outils pour encourager et développer le marché de la finance durable**, qui recouvre entre autre la finance verte.

La finance durable recouvre traditionnellement trois concepts : la finance solidaire, la finance socialement responsable et la finance verte.

La finance verte peut être définie comme l'ensemble des opérations financières soutenant le développement durable, notamment en favorisant la transition énergétique et la lutte contre le réchauffement climatique. Elle inclut également les initiatives des autorités de régulation et de supervision du secteur financier qui contribuent à ces objectifs.

Source : Banque de France – octobre 2019

L'essor de la finance verte à l'échelle européenne s'est accompagné du développement de **nouvelles terminologies qui doivent permettre aux investisseurs d'identifier le caractère durable d'un produit financier**. La réorientation des flux financiers vers des secteurs favorables à l'environnement peut exercer une influence sur les projets d'investissement des entreprises, et les inciter à se détourner d'activités plus nocives pour l'environnement.

Les **besoins d'investissements supplémentaires dans la transition bas-carbone** sont estimés, par la Commission européenne, **pour l'Union européenne à environ 180 milliards d'euros par an**, pour la période 2021 à 2030¹.







2. Le rôle des labels européens de finance durable sur les marchés : l'exclusion de certains secteurs énergétiques

Depuis une quinzaine d'années, **une dizaine de labels européens de finance durable ont été créés** pour aider les investisseurs à se repérer parmi les produits proposés par les acteurs des marchés financiers. Cela répond aussi à une nouvelle préoccupation des investisseurs qui veulent investir dans des activités économiques qui ne nuisent pas à l'environnement. Aujourd'hui, environ 1 000 fonds, dans un marché européen qui en compte près de 60 000, bénéficient de ces labels, représentant plus de 300 milliards d'euros d'encours.

Deux types de labels de finance durable se distinguent : d'une part, ceux qui intègrent **les critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG)** dans la gestion d'actifs, d'autre part, ceux relatifs aux **fonds thématiques environnementaux**. Ces labels peuvent émaner de places financières, d'associations professionnelles spécialisées sur la finance durable ou d'autres organisations. **En France, le Gouvernement a créé deux labels publics de finance durable**, le label ISR (Investissement Socialement Responsable) et le label *Greenfin*.

La plupart des labels excluent les énergies fossiles, plus particulièrement le charbon, en fonction de seuils spécifiques. Ils appliquent également des critères techniques distinguant entre les différents modes de production et d'extraction d'énergie (pétrole, gaz, charbon, nucléaire), comme l'illustre le tableau ci-après. L'application de ces critères d'exclusion cible généralement la part de chiffre d'affaires que l'entreprise concernée réalise dans l'activité exclue.

¹ Plan d'action de la Commission européenne sur le financement d'une croissance durable, présenté le 8 mars 2018.

		 Greenfin ¹	 Nordic Swan Ecolabel ²	 LuxFLAG Climate Finance	 Umweltzeichen	 FNG-Siegel	 Towards Sustainability ²
Exploration & extraction	Charbon	Oui (5%)	Oui (5%)	Oui (30%)	Oui (5%)	Oui (5%)	Oui (10%), avec critère d'expansion ³
	Fossiles non conventionnels	Oui (5%)	Oui (5%)	Oui, selon règles internes	Oui (5%)	Oui (5%)	Oui (10%), avec critère d'expansion ³
	Fossiles conventionnels	Oui (5%)	Oui (5%)	Exploration uniquement (30%)	Oui (5%)	Non	Pétrole uniquement (60%)
Production d'électricité	Fossiles	Oui (5%)	Oui (5%)	Non	Pétrole uniquement (5%)	Non	Basé sur l'intensité ⁵ carbone (gCO ₂ /kWh)
	Charbon	Oui (5%)	Oui (5%)	Oui (30%), avec critère d'expansion ³	Oui (5%)	Oui (25%)	
	Energie nucléaire ⁴	Oui (5%)	Oui (5%)	Nouveaux projets uniquement	Oui (5%)	Oui (5%)	

Source : Novethic, panorama des labels de finance durable 2019

Ainsi, les labels doivent garantir des critères de durabilité en matière de gestion d'actifs, alors même qu'il n'existe pas de standardisation des pratiques. Les labels combinent souvent des critères positifs en matière d'impact environnemental, avec des critères d'exclusion de certains secteurs, notamment les énergies fossiles et le nucléaire. Tel est, par exemple, le cas du label *Greenfin*.

Le label *Greenfin* a été élaboré par le ministère de la transition écologique et solidaire. Il vise à garantir la qualité verte des fonds d'investissement de toute nature. Il est délivré par trois organismes, Novethic, EY France et Afnor certification. Pour obtenir le label, un fonds d'investissement doit justifier qu'il mobilise un pourcentage majoritaire de ses actifs dans des activités durables qui entrent dans huit catégories : énergie, bâtiment, gestion des déchets et contrôle de la pollution, industrie, transport propre, technologies de l'information et de la communication, forêt et agriculture, ou adaptation au changement climatique. Il **exclut du périmètre d'investissement des fonds labellisés certaines activités économiques contraires à la transition énergétique et écologique, ou actuellement controversées**, à savoir les activités relevant de l'exploration-production et l'exploitation de combustibles fossiles, et **de l'ensemble de la filière nucléaire**, si elles sont supérieures à 5 % du chiffre d'affaires de l'entreprise.

La plupart des labels sont aussi **adossés à une taxonomie d'activités en faveur de l'environnement** et déterminent la part minimale de ces activités détenue par le portefeuille d'actifs labellisé. **La taxonomie tend ainsi à s'imposer comme un standard en matière de réglementation des activités considérées comme durables.**

Plusieurs labels européens ont, d'ailleurs, déjà décidé d'intégrer à leur référentiel le cadre européen. C'est le cas du label autrichien Umweltzeichen qui exigera des preuves de conformité au dispositif européen, du label belge Towards Sustainability ou du label allemand FNG qui intègrent la taxonomie européenne.

3. La taxonomie, un nouvel outil au service du verdissement des investissements

Définir ce qui est « vert » dans le contexte de la finance verte, tel est l'enjeu de la taxonomie des activités durables. Elle doit, en effet, fournir une information aux marchés de capitaux sur ce qui constitue des investissements durables et inciter à une réorientation des flux financiers vers ceux-ci. Pour ce faire, **la taxonomie doit se fonder sur des critères objectifs et scientifiquement reconnus.**

La taxonomie est une méthodologie de classification européenne commune qui permettra de mesurer la part « verte » des activités d'une entreprise ou d'un produit financier (portefeuille ou fonds d'investissement, notamment). Lorsqu'elle sera pleinement développée et appliquée, elle permettra de comparer la contribution de différents acteurs économiques et produits financiers à la transition écologique afin d'orienter les décisions d'investissement. Elle pourra également être utilisée dans la définition de critères d'attribution de labels « verts ».

En ce sens, la taxonomie est en passe de devenir un outil majeur au service de la transformation de l'économie vers le développement durable. Elle favorisera la transparence des marchés, ce qui est indispensable pour le développement de la finance verte – notamment des obligations vertes – et de la finance durable. Elle permettra aussi de limiter l'écoblanchiment (« *green washing* »).

Source : Banque de France

Le développement de la finance durable, au cours de ces dernières années, s'est ainsi accompagné de **la mise en œuvre d'une classification des activités vertes**, d'abord à l'initiative d'intermédiaires financiers, avant que les autorités publiques s'engagent dans cette démarche pour établir leurs propres critères. **De plus en plus d'États se dotent d'une taxonomie.** Dès 2015, la Chine a, par exemple, publié une liste de projets éligibles aux obligations vertes.

Le marché européen de la finance durable est influencé par les cadres créés par l'Union européenne en matière de finance durable, la taxonomie et les réglementations sur le *reporting* des fonds durables, malgré la pluralité des labels de finance durable.

La taxonomie peut avoir différentes applications :

- l'évaluation des performances climatiques de nouveaux investissements spécifiques (part des dépenses d'investissement alignées sur la taxonomie) ;

- l'évaluation des performances d'une entreprise individuelle ou d'un portefeuille (part des recettes ou des dépenses d'exploitation alignées sur la taxonomie).

La taxonomie verte forme **la base des réglementations à venir sur l'investissement durable ainsi que du nouveau label vert européen**. Le standard proposé par la Commission européenne sur les obligations vertes¹ s'appuie sur la taxonomie.

Les taxonomies vertes contribuent, certes, à orienter les investissements vers des projets respectueux de l'environnement mais comportent aussi des **enjeux de nature politique**.

B. L'ÉLABORATION D'UNE NORME EUROPÉENNE DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES DURABLES

1. La volonté de construire un monde de la finance en phase avec la transition écologique mise en œuvre par l'Union européenne

La Commission européenne s'est engagée, **en décembre 2016, dans une démarche ambitieuse de classification des activités économiques durables sur le plan environnemental**. Pour ce faire, elle a désigné un **groupe d'experts² de haut niveau sur la finance durable**, présidé par M. Christian Thimann³, qui avait pour mission de **définir des mesures de nature à faciliter la transition vers une économie à faible teneur en carbone**, dans le cadre de l'Union des marchés de capitaux.

Les travaux du groupe d'experts ont débuté en janvier 2017 et, en juillet de la même année, ses premières recommandations d'action ont été présentées à l'occasion de la publication d'un rapport intermédiaire.

Le rapport final, destiné à la Commission européenne, a été publié le 31 janvier 2018 et a formulé des recommandations, ayant pour objectif de réorienter les capitaux vers des activités économiques durables, en les regroupant sous **huit champs d'actions prioritaires** :

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les obligations vertes européennes du 7 juillet 2021 – COM (2021) 391 final.

² Composé de vingt membres issus de la société civile, du secteur financier et des milieux universitaires, le groupe compte quatre spécialistes français : Pascal Canfin (WWF), Stanislas Dupré (2° Investing), Anne-Catherine Husson-Traoré (Novethic) et Philippe Zaouati (Mirova).

³ Alors également directeur de la Régulation, Responsabilité d'Entreprise et Prospective du Groupe AXA.

- **établir une taxonomie à l'échelon européen pour définir ce qui est vert et durable ;**

- clarifier les obligations des investisseurs en termes d'investissement sur le long terme et d'intégration de critères ESG (Environnementaux, Sociaux et de Gouvernance) dans les stratégies financières ;

- améliorer la qualité des publications pour rendre les risques financiers liés à l'environnement et au climat plus transparents - mais aussi en montrer les opportunités ;

- faciliter l'accès des investisseurs privés à la finance durable ;

- développer des normes européennes pour les produits financiers, notamment par l'introduction d'une norme et d'un label européens pour les obligations vertes ;

- créer l'organisation « *Sustainable Infrastructure Europe* » pour accompagner les États membres à orienter les flux financiers vers des projets durables ;

- réformer la gouvernance du secteur financier pour construire des compétences en matière de finance durable ;

- intégrer aux mandats des autorités européennes de surveillance les dimensions environnementales, climatiques, sociales et de gouvernance.

Le groupe d'experts a également formulé une deuxième série de recommandations visant à intégrer le principe du long terme et des dimensions environnementales, climatiques, sociales dans les stratégies de gouvernance et dans le système financier. **Ces experts concluent sur l'opportunité dont dispose l'Europe pour « construire le système financier le plus durable possible au monde. Elle doit se saisir de cette opportunité pour reconnecter le monde de la finance et de l'investissement avec l'économie réelle ».**

2. La taxonomie, clé de voûte de la feuille de route sur la finance durable de la Commission européenne

Sur la base de ces recommandations, **la Commission européenne a présenté, le 8 mars 2018, un plan d'action de l'Union européenne pour la finance durable**, assorti d'une feuille de route qui comprend des mesures législatives et non législatives. Ce plan s'inscrit dans le cadre de l'initiative pour l'Union des marchés de capitaux. L'un des champs d'action de cette feuille de route consacrée à la finance durable propose de **définir une « taxonomie européenne de la durabilité »**. Elle a pour objectif d'atteindre les objectifs de l'Accord de Paris et la neutralité carbone à l'horizon 2050.

La taxonomie consiste en un système de classification unifié des activités durables sur les plans climatique, environnemental et social, qui repose sur un principe essentiel : définir un seuil d'émissions de CO₂ en-deçà duquel une entreprise est considérée comme « verte ». La taxonomie doit donc permettre de déterminer le caractère « vert » des activités économiques, et donc celles qui peuvent être financées, ou non, par les marchés et les pouvoirs publics, sur le territoire européen, en fonction de leur compatibilité avec l'Accord de Paris. Il s'agit d'identifier des activités considérées comme durables, et non des initiatives, qui permettraient par exemple d'engager une dynamique de substitution vers des activités plus durables.

La proposition de règlement¹, présentée par la Commission le 24 mai 2018, dans le cadre du paquet législatif sur la finance durable, vise ainsi à établir cette classification des activités économiques durables. Cette initiative est alors approuvée par la commission des affaires européennes du Sénat², au titre de son examen dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution, qui conclue que « la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de développement durable nécessite une injection massive d'investissements. Il convient dès lors de réorienter significativement les flux de capitaux privés vers des investissements plus durables ».

La Commission européenne a ensuite mis en place, en juillet 2018, un groupe d'experts techniques sur la finance durable (TEG), chargé de préparer la mise en œuvre concrète du Plan d'action, et notamment du cadre du futur règlement sur la taxonomie. Son rapport final sur la taxonomie de l'Union européenne a été publié, le 9 mars 2020. Il couvre soixante-douze activités économiques, regroupées en sept macro-secteurs, qui représentent 93 % des gaz à effet de serre émis sur le territoire de l'Union. En octobre 2020, la plateforme européenne sur la finance durable a succédé au groupe d'experts afin de fournir à la Commission européenne une assistance technique. Son premier rapport a été publié en mars 2021.

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la publication d'informations relatives aux investissements durables et aux risques en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2016/2341 – COM (2018) 354 final.

² Procédure écrite du 19 décembre 2018 – Commission des affaires européennes

Les macro-secteurs dans le champ d'application de la taxonomie européenne

- ✓ Agriculture et foresterie
- ✓ Industrie
- ✓ Fourniture d'électricité, gaz, vapeur et air conditionné
- ✓ Eau, égouts, déchets et assainissement
- ✓ Transport
- ✓ Bâtiment
- ✓ Technologies de l'information et de la communication

Le seuil d'émissions en-deçà duquel il est proposé de considérer une activité comme relevant de la taxonomie verte a été fixé à 100g de CO₂ par kWh pour le secteur énergétique. De fait, ce seuil exclut les activités liées aux combustibles solides mais également le gaz naturel.

Tout en affirmant la contribution du nucléaire aux objectifs d'atténuation du changement climatique, le rapport du TEG n'a pas recommandé son inclusion dans la taxonomie, au motif qu'il ne respectait pas le principe de ne pas nuire aux objectifs environnementaux : « Des preuves concernant la gestion avancée des risques et les réglementations visant à limiter les dommages aux objectifs environnementaux ont également été reçues. Il s'agit notamment des preuves de l'existence de multiples mesures de protection technique, conçues pour réduire les risques. Malgré ces preuves, il existe encore des lacunes dans les données empiriques sur les questions clés des DNSH (« *do no significant harm* »)¹. Par ailleurs, il est prévu une actualisation du seuil d'émission carbone tous les trois ans en fonction des évolutions technologiques et climatiques.

3. Un label vert qui n'exclut pas la poursuite des investissements dans des secteurs fortement émetteurs de CO₂

Le Plan d'action sur la finance durable s'est notamment décliné en **trois propositions de règlements** qui ont abouti dans des délais rapides, à la fin de l'année 2019 :

- le règlement établissant la taxonomie de l'Union européenne ;
- le règlement sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers ;
- et le règlement sur les indices utilisés comme indices de référence.

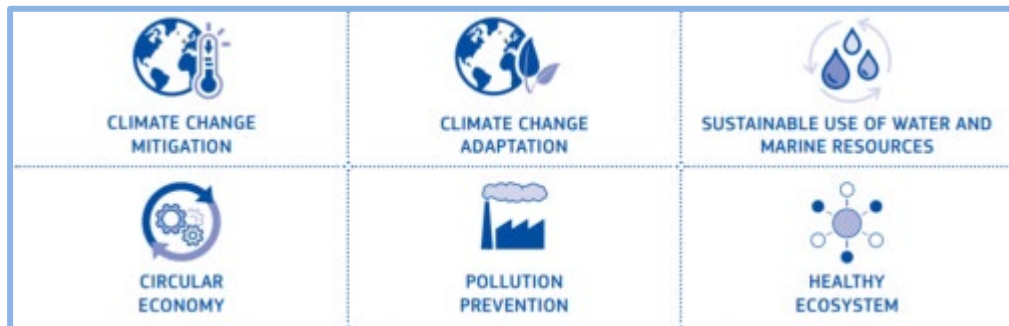
¹ Annexe technique au rapport final du TEG sur la taxonomie de l'UE – 9 mars 2020

Ainsi la première s'est conclue par l'adoption, le 18 juin 2020, du **règlement (UE) 2020/852 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables, dit « taxonomie », par le Parlement européen et le Conseil**. Ce règlement est partiellement entré en vigueur le 12 juillet 2020 et a modifié le règlement (UE) 2019/2088 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers.

Dans le cadre de la mise en œuvre de ce dispositif, le groupe d'experts sur la finance durable a, d'abord, défini **six critères environnementaux** :

- l'atténuation du changement climatique ;
- l'adaptation au changement climatique ;
- l'utilisation durable et la protection des ressources hydrologiques et marines ;
- la transition vers une économie circulaire, la prévention et le recyclage des déchets ;
- la prévention et le contrôle de la pollution ;
- la protection des écosystèmes sains.

Taxonomie de l'UE : Objectifs environnementaux



Source : Commission européenne (2019)

Pour être considérée comme durable sur le plan environnemental et donc être éligible à la taxonomie, **une activité économique devra remplir quatre conditions** :

- contribuer substantiellement à au moins un des six objectifs environnementaux ;
- ne causer aucun préjudice important à l'un des autres objectifs environnementaux ;
- respecter des garanties sociales et de gouvernance minimales ;
- être conforme aux critères techniques définis.

Ce règlement se veut ainsi binaire : les activités sont qualifiées de durables sur le plan environnemental uniquement si elles sont conformes à ces exigences, sinon elles ne peuvent bénéficier de cette certification.

Trois types d'activités peuvent être éligibles à la taxonomie :

- les activités durables, qui contribuent substantiellement à l'un des six objectifs environnementaux ; il s'agit des activités à faibles émissions de carbone ;

- les activités transitoires, qui ne disposent pas pour l'instant de solution de remplacement bas-carbone mais qui s'inscrivent toutefois dans une trajectoire de décarbonation ;

- les activités habilitantes, qui ne sont pas compatibles avec la neutralité carbone, mais qui sont nécessaires à la transition écologique.

Limité au territoire européen, le règlement établissant la taxonomie concerne aujourd'hui **trois types d'acteurs** :

- les États membres qui imposent des mesures, des normes ou des labels publics pour les produits financiers verts ou les obligations vertes ;

- les acteurs des marchés financiers qui proposent des produits financiers ;

- les grandes entreprises, de plus de 500 salariés, qui sont déjà tenues de déposer une déclaration de performance extra-financière en vertu de la directive sur la justification d'informations non financières.

Ainsi **les entreprises qui sont soumises à la directive européenne sur le reporting extra-financier - plus de 500 salariés ou chiffre d'affaires supérieur à 40 millions d'euros - devront rendre publics trois indicateurs : leur ratio de chiffre d'affaires, de dépenses d'exploitation (OPEX) et de dépenses d'investissement (CAPEX) associé à des activités inscrites dans la taxonomie**. Un acte délégué doit préciser le contenu et la présentation de la publication de ces informations. La Déclaration de Performance Extra-Financière (DPEF) que doivent publier les sociétés cotées et les sociétés non cotées, à partir d'un chiffre d'affaires de 40 millions d'euros (selon leurs effectifs), revêtira une importance cruciale. Chaque entreprise déclarante sera jugée par les acteurs des marchés financiers, à l'aune de ses efforts de lutte contre le changement climatique.

Les exigences de la Commission européenne en matière de finance durable ont été alignées sur les critères tels qu'ils sont définis pour l'instant dans le règlement sur la taxonomie, adopté en juin 2020, et dans l'acte délégué relatif aux énergies. **Ainsi, la proposition de règlement sur les obligations vertes européennes a été élaborée en respectant les exigences de ce premier acte délégué**, et par conséquent exclut la filière nucléaire de ce mécanisme financier. **Les critères liés à ces obligations vertes sont néanmoins susceptibles d'évoluer au fur et à mesure de l'élaboration des actes délégués sur la taxonomie**.

« Boussole environnementale » de l'Union européenne, ce règlement permet aux investisseurs d'évaluer **la conformité de leurs placements avec les objectifs du Pacte vert pour l'Europe et de l'Accord de Paris**. Les entreprises sont, en effet, tenues de publier, sur leurs sites, les informations concernant leur bilan carbone à destination des organismes financiers. Toutefois, **pour le secteur privé, la taxonomie verte n'est qu'un label et ne les empêche pas de continuer à investir dans des activités à fortes émissions de CO₂**. Elle ne constitue pas un outil suffisant pour susciter un bouleversement dans l'orientation des flux de capitaux. **Elle peut seulement encourager les investissements qui contribuent à la préservation de l'environnement et lutter contre le « *green-washing* » ou l'éco-blanchiment.**

C. LE RECOURS À DES ACTES DÉLÉGUÉS POUR ÉTABLIR LES CRITÈRES TECHNIQUES APPLICABLES AUX ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES CONSIDÉRÉES COMME DURABLES

1. La Commission européenne a écarté l'énergie nucléaire de l'acte délégué relatif au volet climatique de la taxonomie

Le règlement (UE) 2020/852 établissant la taxonomie dans son article 10, paragraphe 3, et son article 11, paragraphe 3, prévoit que **la Commission européenne est chargée d'établir des critères d'examen technique au moyen d'actes délégués**, permettant de déterminer si une activité contribue, respectivement, à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci. Toutefois, leur élaboration et leur adoption doivent nécessairement s'appuyer sur des consultations et des conseils d'experts « possédant des connaissances et une expérience avérées dans les domaines concernés ».

Un premier acte délégué relatif au volet climatique de la taxonomie de l'Union européenne a ainsi été présenté le 21 avril 2021, quatre mois après l'échéance prévue dans le règlement sur la taxonomie. Il s'appuie principalement sur les recommandations du groupe d'experts techniques sur la finance durable (TEG). **Les nouvelles normes entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2022.**

Force est de rappeler que **les actes délégués, qui complètent les actes législatifs sur des éléments non essentiels, ne sont pas transmis aux parlements nationaux aux fins de contrôle du respect du principe de subsidiarité**, dans la mesure où ils ne constituent pas des actes législatifs. Comme le faisait remarquer l'ancien Président de la commission des affaires européennes, Simon Sutour, dans un rapport d'information publié en janvier 2014, **« la pratique des actes délégués est loin d'être anodine et suppose, et même exige, une grande vigilance politique »**. Le recours trop fréquent de la Commission à des actes délégués est régulièrement dénoncé par le Sénat.

La procédure des actes délégués relève de l'article 290 du traité de fonctionnement de l'Union européenne. L'acte délégué, pour sa part, est un acte non législatif de portée générale que la Commission peut prendre, sur le fondement d'un acte législatif, pour en modifier des éléments non essentiels. Toutefois, cette notion n'est pas définie dans les traités. Cette procédure est souvent utilisée dans divers domaines dont celui de la réglementation financière.

Le pouvoir de la Commission d'adopter des actes délégués est soumis à des limites strictes. Une fois que la Commission a adopté l'acte, le Parlement et le Conseil disposent généralement de quatre mois pour formuler des objections. Si ce n'est pas le cas, l'acte délégué entre en vigueur.

Le Parlement européen statue à la majorité des membres qui le composent et le Conseil statue à la majorité qualifiée.

Le premier acte délégué, publié le 4 juin 2021, par la Commission européenne définit les critères d'examen technique applicables aux activités économiques susceptibles de contribuer substantiellement à deux des objectifs, l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci et donc aux objectifs du Pacte vert, tout en ne nuisant pas de manière significative à l'un des quatre autres objectifs environnementaux. Il couvre les activités économiques de près de 40 % des sociétés cotées, domiciliées dans l'Union européenne, qui interviennent dans des secteurs responsables de 80 % des émissions de gaz à effet de serre en Europe. **Quatre-vingt-huit activités sont ainsi mentionnées qui concernent les forêts, l'industrie, l'énergie (production d'électricité renouvelable, stockage, systèmes de chauffage), l'approvisionnement en eau, l'assainissement et la gestion des déchets, le transport, l'immobilier, les technologies de l'information et de la communication ainsi que la recherche.** Dans deux annexes de près de 550 pages, il détaille, par secteur d'activité, les principes et critères techniques retenus, sans remettre en cause **le seuil de 100g de CO₂ par kWh pour les activités énergétiques.** Cependant, une activité émettant plus de 100g de CO₂ par kWh peut être intégrée à la taxonomie, dès lors qu'elle en remplace une autre au bilan carbone plus élevé, ou si elle est considérée comme nécessaire pour permettre le développement de secteurs durables. Cet acte délégué pourra aussi évoluer au fil du temps, par l'adoption d'amendements qui doivent permettre d'ajouter de nouvelles activités à son champ d'application et de tenir compte des évolutions technologiques.

Après de nombreux débats, **la Commission européenne a finalement décidé de ne pas inclure certains secteurs de l'énergie, l'agriculture et certaines activités manufacturières, dans ce premier acte délégué, mais de les traiter ultérieurement, dans un acte délégué complémentaire sur le volet climatique.** Ainsi, dans sa communication du 21 avril 2021¹, la Commission européenne a précisé que **ce prochain acte**

¹ Communication du 21 avril 2021 intitulée « Taxonomie de l'Union européenne, rapports sur le développement durable des entreprises, préférences en matière de développement durable et obligations fiduciaires : orienter les financements vers le programme vert pour l'Europe ».

délégué « couvrira l'énergie nucléaire, sous réserve des résultats du processus de réexamen spécifique en cours, en vertu du règlement établissant la taxonomie de l'UE, et conformément à ces résultats » et était prévu pour l'été 2021. Elle a ainsi considéré qu'elle n'était pas en mesure de trancher le sujet dès lors que le processus d'évaluation scientifique du nucléaire n'était pas achevé, mais qu'il était toutefois nécessaire de faire avancer la mise en œuvre du règlement sur la taxonomie, qui avait déjà pris du retard. En effet, la publication du premier acte délégué est intervenue alors que les conclusions du rapport d'expertise du Centre commun de recherche venaient d'être rendues publiques et qu'il était prévu qu'elles soient validées par deux comités d'experts¹.

La commission des affaires européennes du Sénat ne peut que regretter que la Commission n'ait pas présenté un acte délégué unique sur le volet climatique pour l'ensemble des secteurs de l'énergie. En écartant d'emblée le nucléaire et le gaz du premier acte délégué, et en renvoyant l'arbitrage les concernant à un acte délégué complémentaire, la Commission a considéré que ces deux sources d'énergie ne pouvaient être traitées au même titre que les autres productions d'énergie, alors qu'elle disposait déjà de données scientifiques établies par son service scientifique et technique interne.

Le Parlement européen et le Conseil disposent donc d'un délai de quatre mois pour examiner l'acte délégué², publié le 4 juin 2021, complétant le règlement (UE) 2020/852 du 22 juin 2020. **Le délai d'objection à l'acte délégué listant les critères climatiques d'intégration à la taxonomie a été prolongé de deux mois, soit jusqu'au 7 décembre, pour permettre aux États membres d'examiner la proposition de la Commission.** Le délai obtenu est important sur le plan tactique, car il constitue un signal donné à la Commission qu'une proposition est attendue très rapidement sur la question du nucléaire et du gaz. Au Parlement européen, les députés se sont prononcés, le 29 septembre dernier, sur ce premier acte délégué du volet climatique et n'ont pas formulé d'objections.

Enfin, un dernier acte délégué distinct est attendu pour couvrir les activités contribuant substantiellement aux quatre autres objectifs environnementaux (protection de la biodiversité, réduction de la pollution, promotion de l'économie circulaire, préservation des ressources marines). Il est attendu pour le premier semestre 2022.

¹ Le Comité scientifique des risques sanitaires, environnementaux et émergents (CSRSEE) et le groupe d'experts de l'article 31 du traité Euratom.

² Règlement délégué .../... de la Commission complétant le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil en établissant les critères d'examen technique permettant de déterminer les conditions dans lesquelles une activité économique peut être considérée comme contribuant de manière substantielle à l'atténuation du changement climatique ou à l'adaptation au changement climatique et de déterminer si cette activité économique ne cause pas de préjudice significatif à l'un des autres objectifs environnementaux - COM - C(2021)02800.

2. L'expertise préalable à l'élaboration de l'acte délégué relatif au volet climatique de la taxonomie : le nucléaire au centre des débats

L'éligibilité de certaines activités économiques a été au centre d'une grande partie des discussions sur l'acte délégué relatif au volet climatique de la taxonomie, discussions qui ont retardé l'adoption de ce texte par la Commission européenne. **Ce système de classification a contribué à ouvrir des débats sectoriels sur la durabilité de diverses activités au plan environnemental, sans nécessairement apporter de réponse harmonisée dans tous les domaines d'activités.**

L'utilisation des combustibles fossiles solides (charbon, lignite) pour la production d'électricité ainsi que les activités de transport et de stockage de ces combustibles ont été exclues de la taxonomie tandis que d'autres liées aux énergies renouvelables, à la mobilité électrique ou au recyclage ont été immédiatement éligibles. La production d'hydrogène a été qualifiée de durable, quelle que soit son origine, dès lors qu'elle ne produit pas une quantité de carbone supérieure à un seuil fixé à 3tCO₂/tH₂. Des débats importants ont eu lieu concernant la biomasse et l'énergie hydraulique. À l'origine, l'énergie hydraulique, qui représente aujourd'hui plus de 80 % des capacités de stockage en Europe, n'était pas incluse dans la taxonomie.

Les débats continuent aujourd'hui, focalisés sur la question du nucléaire et du gaz.

À la demande de la Commission européenne, le Centre commun de recherche, l'organe interne de la Commission pour la science et la connaissance, a rédigé un rapport technique sur les aspects de l'énergie nucléaire qui ne causent pas de préjudice important¹. L'objectif était d'évaluer la production d'énergie nucléaire sous l'angle du respect du critère « *do no significant harm* » (ne pas nuire de manière significative), prévu dans le règlement (UE) 2020/852. Force est de rappeler que **cette question n'avait pas été véritablement traitée par le groupe technique d'experts sur la finance durable qui avait considéré que « les faits concernant l'énergie nucléaire étaient complexes et plus difficiles à évaluer dans le cadre de la taxonomie »**² au regard des impacts potentiels sur d'autres objectifs environnementaux, en dehors de la lutte contre le changement climatique. Pour la Commission européenne, cette considération ne permettait pas de conclure que le nucléaire ne nuisait pas aux autres objectifs environnementaux et de le classer d'emblée parmi les activités considérées comme durables au sens du règlement sur la taxonomie.

¹ Rapport du Centre commun de recherche de mars 2021 intitulé : « Technical assessment of nuclear energy with respect to the 'do no significant harm' criteria of Regulation (EU) 2020/852 ('Taxonomy Regulation') ».

² Rapport et son annexe du Groupe d'experts techniques (TEG) sur la finance durable de mars 2020 intitulés « Taxonomy report: technical report » et « Taxonomy report: technical annex ».

Le rapport du Centre commun de recherche a finalement estimé que l'énergie nucléaire remplissait les critères pour être incluse dans la liste des activités contribuant à la transition écologique de l'Union européenne : il affirme que « les analyses n'ont révélé aucune preuve scientifique que l'énergie nucléaire est plus dommageable pour la santé humaine ou l'environnement que d'autres technologies de production d'électricité déjà incluses dans la taxonomie ».

Ce rapport a ensuite été examiné par deux groupes d'experts indépendants, le groupe d'experts sur la radioprotection et la gestion des déchets au titre de l'article 31 du traité Euratom, qui a rendu un avis favorable, et le Comité scientifique des risques sanitaires, environnementaux et émergents. Ce dernier s'est déclaré incompétent sur une partie du rapport et a émis quelques réserves sur la méthodologie utilisée.

3. L'acte délégué complémentaire couvrant le nucléaire prévu pour l'été 2021

La publication par la Commission européenne de l'acte délégué complémentaire qui doit couvrir les activités de production de gaz naturel et l'énergie nucléaire est toujours attendue, alors qu'elle était prévue pour l'été 2021, puis envisagée pour l'automne de cette même année.

Toutefois, **des avancées décisives semblent s'être dessinées** lors de la réunion du Conseil européen des 21 et 22 octobre 2021. Les déclarations du Président de la République français laissent, en effet, supposer une décision très prochaine sur ce dossier. **« La Commission a rappelé son engagement à sortir l'acte délégué sur le nucléaire d'ici la fin de l'année »**, a-t-il affirmé en marge de cette réunion.

La Présidente de la Commission européenne, Mme Ursula von der Leyen, a ainsi déclaré, à l'issue de cette réunion du Conseil européen : **« nous avons également besoin d'une source stable, le nucléaire, et pendant la transition, bien sûr, le gaz naturel. C'est pourquoi nous présenterons notre proposition de taxonomie »**. Le contexte de hausse des prix de l'énergie en Europe a sans doute contribué à accélérer le traitement de ce dossier.

Des incertitudes demeurent toutefois, notamment sur la catégorisation des activités permettant la production d'énergie nucléaire. La déclaration du commissaire européen au marché intérieur, M. Thierry Breton, lors de son audition devant la commission des affaires européennes, le 28 octobre 2021, laissent envisager qu'afin de satisfaire les positions française et allemande, une position de compromis pourrait être retenue, qui inscrirait le nucléaire et le gaz en tant qu'activités transitoires dans la taxonomie, ce qui **ne saurait satisfaire la commission des affaires européennes.**

La prochaine étape est donc l'adoption par la Commission européenne d'un acte délégué complémentaire concernant ces deux sources d'énergie. Cet acte sera soumis au Parlement européen et au Conseil, qui auront un délai de quatre mois pour s'y opposer ou non. Un délai de deux mois supplémentaires pour l'examiner peut leur être accordé.

La commission des affaires européennes plaide pour que cet acte soit publié avant le début de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne, afin d'entrer en vigueur de manière concomitante avec les autres dispositions de la taxonomie.

Calendrier de la taxonomie « verte »

- Mars 2018 : Lancement par la Commission européenne d'un plan d'action pour une finance durable
- Mai 2018 : Proposition de réglementation pour la création d'un cadre facilitant l'investissement durable
- Mars 2020 : Publication du rapport demandé par la Commission européenne auprès du groupe d'experts de haut niveau de la finance durable
- Juin 2020 : Adoption par le Parlement européen et le Conseil d'un règlement définissant la taxonomie
- Juin 2021 : Adoption du premier acte délégué de la Commission européenne sur le volet climatique (atténuation et adaptation)
- Avant la fin 2021 : Publication annoncée par la Commission européenne de l'acte délégué complémentaire sur le volet climatique (atténuation et adaptation)
- 1^{er} janvier 2022 : Entrée en vigueur partielle de la taxonomie
- 2022 : Publication par la Commission européenne du deuxième acte délégué sur les quatre autres objectifs environnementaux
- Fin 2022 : Application totale de la taxonomie

II. L'INCLUSION DU NUCLÉAIRE DANS LA TAXONOMIE DE L'UE : UNE NÉCESSITÉ SCIENTIFIQUEMENT RECONNUE POUR LA TRANSITION CLIMATIQUE ET UNE CLÉ POUR L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE EUROPÉENNE

A. LE NUCLÉAIRE, UNE ACTIVITÉ DURABLE AU SENS DU RÈGLEMENT SUR LA TAXONOMIE : LA RÉPONSE APPORTÉE PAR LES EXPERTS

1. Une énergie bas-carbone qui contribue à l'atténuation du changement climatique

a) *Des émissions de carbone comparables à celles des énergies renouvelables*

Les données sur les émissions de carbone des différentes énergies pour la production d'électricité attestent que, sur l'ensemble de son cycle de vie (construction, exploitation et démantèlement), **l'énergie nucléaire émet du CO₂ en quantité comparable aux énergies renouvelables.**

Les données publiées par le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) sur la décomposition des émissions pour l'ensemble de la filière nucléaire montrent que les émissions de CO₂ sont, en grande partie, liées à la gestion des matières (amont du cycle) et à l'exploitation des réacteurs, y compris leur démantèlement. La stratégie de retraitement mise en place par la France ne pèse *a contrario* que 7 % des émissions de gaz à effet de serre de la filière.

Selon la « base carbone » de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), **l'énergie nucléaire n'émet en France que 6 grammes de dioxyde de carbone par kilowattheure (geqCO₂/KWh),** soit une performance supérieure aux moyennes françaises du charbon (1 058), du gaz (418) ou du fioul (730) mais aussi aux moyennes mondiales de l'éolien (9 à 10), du photovoltaïque (13 à 32), du biogaz (10) ou de l'hydroélectricité (10 à 13). Les données publiées par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) avance une **estimation moyenne, au niveau mondial, de 12 geqCO₂/KWh. Le nucléaire doit donc naturellement être classé parmi les sources d'énergie bas-carbone.**

Les émissions des énergies pour la production d'électricité en équivalent CO₂ (CO₂e) en gramme par kilowattheure d'énergie finale en France

Combustible	Émission de CO ₂
Centrale nucléaire	6 g CO ₂ e/kWh
Éolien en mer	9 g CO ₂ e/kWh
Éolien en terre	10 g CO ₂ e/kWh
Hydroélectricité	10 g CO ₂ e/kWh
Biomasse	32 g CO ₂ e/kWh
Géothermie	38 g CO ₂ e/kWh
Gaz naturel	443 g CO ₂ e/kWh
Pile à combustible	664 g CO ₂ e/kWh
Centrale fioul-vapeur	730 g CO ₂ e/kWh
Pétrole lourd	778 g CO ₂ e/kWh
Centrale à charbon	1 058 g CO ₂ e/kWh

Source : bilan GES de l'ADEME

La commission des affaires économiques déplore par conséquent que la taxonomie de l'Union européenne traite ensemble les cas du nucléaire, qui constitue une énergie à faible émission de gaz à effet de serre, et celui d'une énergie très émettrice de carbone (le gaz naturel, qui émet 70 fois plus de CO₂ que le nucléaire).

b) Un outil dans la transition vers la neutralité carbone à l'horizon 2050

(1) Au regard de l'objectif d'atténuation du changement climatique

Les critères d'examen technique de la taxonomie relatifs à l'atténuation du changement climatique sont déterminés afin d'être **en conformité avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de neutralité carbone d'ici à 2050.**

Le Pacte vert pour l'Europe impose des transformations majeures pour tous les secteurs de l'économie. Le volet climatique de la taxonomie est donc déterminant pour accompagner cette stratégie de décarbonation de l'économie, et son financement par des acteurs privés. **La finance durable**

doit pouvoir encourager les investissements dans les énergies bas-carbone contribuant à la transition climatique de l'Union européenne.

Le secteur de la production d'électricité est appelé à jouer un rôle clé pour atteindre les objectifs de décarbonation et favoriser une « économie propre et circulaire ». En effet, le secteur de l'énergie représente environ 75 % des émissions totales de CO₂ de l'UE et la production d'électricité compte pour un tiers de ces émissions. Or la part de l'électricité dans la consommation globale d'énergie, à l'échelle de l'Union européenne, devrait doubler d'ici 2050 pour atteindre 50 %. La part décarbonée de l'électricité produite est actuellement de 55 % ; l'objectif est de porter cette part à 80 %, avec 55 % d'origine renouvelable à l'horizon 2030.

Source majeure de production d'électricité bas-carbone et solution de substitution à faible émission de gaz à effet de serre aux combustibles fossiles, l'énergie nucléaire peut contribuer substantiellement à atteindre l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050, décidé par l'Union européenne dans le cadre du Pacte vert. Le Parlement européen a d'ailleurs adopté, le 28 novembre 2019, une résolution mettant en avant le rôle du nucléaire « dans la réalisation des objectifs climatiques », susceptible d'« assurer une part significative de la production d'électricité en Europe »¹. Sur ce plan, la France constitue un exemple ; son empreinte carbone est la plus faible des pays développés grâce à son parc nucléaire.

Pour le directeur général de Foratom, représentant de la filière nucléaire en Europe, « les objectifs de décarbonation de la transition d'ici 2050 ne peuvent être atteints sans le nucléaire, qu'il s'agisse de la construction de nouvelles centrales ou de l'exploitation à long terme des centrales existantes. En fait, si l'UE investissait dans le maintien d'un parc nucléaire pleinement opérationnel pendant cette période, 58 % de son électricité proviendraient de sources à faible émission de carbone d'ici 2030, ce qui en ferait le leader mondial en matière de politique de lutte contre le changement climatique. Dans le cas contraire, cette part tomberait à 38 %, ce qui augmenterait les émissions cumulées d'environ 1 500 millions de tonnes de CO₂ d'ici à 2030 ».

Le nucléaire constitue aussi un avantage dans la production d'hydrogène bas-carbone. Ce nouveau carburant pourrait jouer un rôle important pour atteindre les objectifs de neutralité carbone. Le nucléaire permet de décarboner l'hydrogène utilisé dans l'industrie, qui est actuellement produit à base d'énergies fossiles très émettrices de CO₂. Les États membres doivent, en effet, travailler à la décarbonation de leur production d'hydrogène et augmenter leurs capacités de production. À cet égard, la commission des affaires européennes se félicite que les critères adoptés pour classer la production d'hydrogène de « durable » au sens de

¹ Résolution du Parlement européen du 28 novembre 2019 sur la conférence des Nations unies sur les changements climatiques de 2019 à Madrid, en Espagne (COP 25) - TA(2019)0079.

la taxonomie ne se fondent pas sur son origine renouvelable ou nucléaire. Toutefois, elle souhaite attirer l'attention sur **la nécessité de maintenir une neutralité technologique entre l'hydrogène issu de l'énergie nucléaire et celui issu des énergies renouvelables.**

(2) Une solution technologique soutenue par les experts du Giec et l'Agence internationale de l'énergie

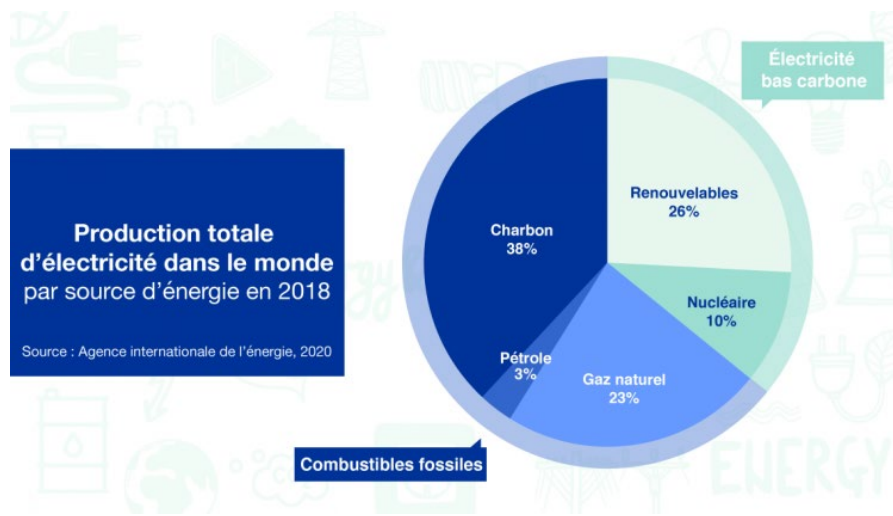
Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) et l'Agence internationale de l'énergie estiment aussi que **la neutralité carbone est hors de portée sans l'atome.**

Pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris, signé en décembre 2015, de réduction du réchauffement climatique en-dessous de 2 degrés d'ici la fin du siècle, objectif ramené à 1,5 degré par la COP26, à Glasgow, en novembre 2021, il est en effet impératif de sortir de l'utilisation des énergies fossiles. Le dernier rapport du GIEC, publié en août 2021, a réitéré **l'urgence de réduire très rapidement les émissions de gaz à effet de serre afin de lutter contre le changement climatique.**

D'après les données de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), pour 2019, la combustion de charbon est à l'origine de plus de 40 % des émissions mondiales de carbone et de plus de 75 % des émissions issues de la production d'électricité. **La nécessité d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 que s'est fixée l'Union européenne dans le cadre du Pacte vert suppose d'accroître l'utilisation d'énergies à faible émission de carbone, tels que l'énergie hydraulique, les énergies renouvelables mais aussi l'énergie nucléaire.**

Dans son rapport spécial « *Réchauffement planétaire à 1,5°C* », du 6 octobre 2018, **le GIEC inclut l'énergie nucléaire, aux côtés des énergies renouvelables et du captage et stockage du CO₂ parmi les options d'atténuation et de développement durable évaluées dans le secteur de l'approvisionnement énergétique.** Parmi les scénarios présentés, il prévoit une reprise des investissements afin d'augmenter substantiellement la puissance nucléaire installée.

À l'échelle mondiale, l'énergie nucléaire est aujourd'hui la deuxième source d'électricité à faible émission de carbone, après l'énergie hydraulique, et la première dans les pays de l'OCDE. Ces deux sources d'énergie de production d'électricité bas-carbone fournissent 75 % de la production mondiale à faible émission de carbone, selon les données de l'Agence internationale de l'énergie. Au cours des cinquante dernières années, **l'utilisation de l'énergie nucléaire a permis de diminuer les émissions de CO₂ de plus de 60 gigatonnes, soit près de deux ans d'émissions mondiales liées à l'énergie.**



Dans le débat mondial sur l'énergie et la lutte contre le changement climatique, **le développement du nucléaire constitue un défi à l'échelle planétaire**. Comme le fait remarquer le rapport de l'Agence internationale de l'énergie, intitulé « l'énergie nucléaire dans un système d'énergie propre », publié en mai 2019, « alors que l'énergie nucléaire est confrontée à un avenir incertain dans de nombreux pays, le monde risque une forte baisse de son utilisation dans les économies avancées, ce qui pourrait entraîner des milliards de tonnes d'émissions de carbone supplémentaires. Certains pays se sont retirés de l'énergie nucléaire à la lumière des préoccupations concernant la sécurité et d'autres questions. Beaucoup d'autres, cependant, voient encore un rôle pour le nucléaire dans leurs transitions énergétiques, mais n'en font pas assez pour atteindre leurs objectifs.».

2. Le nucléaire au regard du principe « *Do no significant harm* »

a) L'analyse du rapport du Centre commun de recherche

Déjà reconnu comme une source d'approvisionnement énergétique propre et la moins émettrice de gaz à effet de serre, **l'énergie nucléaire doit aussi faire la preuve du respect du principe d'innocuité** (« *do no significant harm* ») pour lever l'obstacle à son insertion dans la taxonomie européenne.

À la suite de l'accord politique intervenu entre les co-législateurs sur le règlement sur la taxonomie, la Commission européenne a conduit **l'évaluation de l'énergie nucléaire dans le cadre des travaux sur les actes délégués relatifs aux critères d'examen technique des activités économiques considérées comme durables**. Sur les recommandations du groupe d'experts techniques sur la finance durable (TEG)¹, la Commission européenne a **demandé au Centre commun de recherche (CCR), en tant que**

¹ Le TEG n'a pas recommandé, à ce stade, l'inclusion du nucléaire dans la taxonomie, ayant considéré qu'il n'était pas possible d'écartier l'existence de préjudice significatif de la chaîne de valeur à « d'autres objectifs environnementaux sur les échelles de temps en question ».

service scientifique interne, de réaliser une évaluation de l'énergie nucléaire sur ses aspects liés à l'absence de dommages significatifs, y compris ceux liés à la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé. Ces travaux ont donné lieu à la **publication d'un rapport¹, le 29 mars 2021**, qui a été validé, le 2 juillet 2021, par deux groupes d'experts, le groupe d'experts sur la radioprotection et la gestion des déchets au titre de l'article 31 du traité Euratom, et le comité scientifique des risques sanitaires, environnementaux et émergents, sur les incidences sur l'environnement.

Ce rapport a établi un état de la recherche en termes d'impacts environnementaux de l'énergie nucléaire tout au long de son cycle de vie. Son intérêt a été d'exposer des données scientifiques factuelles et de **contribuer à la réflexion de la Commission européenne dans son processus d'élaboration technique du règlement sur la taxonomie**. Dans ses conclusions, le Centre commun de recherche a estimé que **le nucléaire pouvait être considéré comme une activité économique durable sur le plan environnemental et que, par conséquent, le débat n'était pas défavorable à l'inclusion du nucléaire dans la taxonomie** : « Les analyses n'ont révélé aucune preuve scientifique que l'énergie nucléaire est plus nuisible à la santé humaine ou à l'environnement que les autres technologies de production d'électricité déjà incluses dans la taxonomie comme des activités soutenant l'atténuation au changement climatique ».

Les experts indiquent ainsi que :

- l'existence d'un **cadre administratif, juridique et réglementaire approprié au niveau européen et national** garantit la protection de la population et de l'environnement dans les pays disposant d'installations nucléaires ;

- les effets non radiologiques de l'énergie nucléaire sur la santé humaine et l'environnement sont comparables à ceux de l'hydroélectricité et des énergies renouvelables ;

- **la survenue ou les conséquences des effets radioactifs peuvent être empêchées ou atténuées par des mesures appropriées** « en utilisant la technologie existante » et à des coûts raisonnables ;

- l'impact du nucléaire sur les ressources en eau nécessite une prise en compte appropriée lors des phases de sélection du site, de conception des installations et d'exploitation de la centrale.

Le rapport répond ainsi au groupe d'experts techniques sur la finance durable, qui, tout en affirmant que cette technologie contribuait significativement à l'atténuation du changement climatique, s'interrogeait, sans émettre de conclusions, sur le respect du principe DNSH, notamment

¹ Rapport du Centre commun de recherche : *Évaluation technique de l'énergie nucléaire au regard des critères « ne pas causer de préjudice significatif » du règlement (UE) 2020/852 (« règlement taxonomique »)* - 29 mars 2021.

sur la question de la gestion des déchets radioactifs et en l'absence de solution opérationnelle. Il a aussi permis de constater que **le nucléaire se positionnait mieux sur le plan environnemental - en termes d'émissions carbone- que certaines technologies déjà intégrées dans la taxonomie.**

Concernant les déchets nucléaires, le rapport souligne que leur gestion est un point essentiel et qu'il existe « **un large consensus scientifique et technique sur le fait que le stockage des déchets radioactifs de haute activité et du combustible usé dans des formations géologiques profondes est, en l'état actuel des connaissances, considéré comme la solution la plus efficace et la plus sûre qui puisse garantir qu'aucun dommage significatif ne sera causé à la vie humaine et à l'environnement pendant la période requise** ». Le rapport fait ainsi référence aux projets français Cigeo, finlandais et suédois.

Le CCR estime, en outre, que les défis posés par le stockage des déchets sont similaires à ceux posés par le captage et le stockage de carbone dans des installations géologiques dont les technologies ont été incluses dans le premier acte délégué complétant le règlement sur la taxonomie.

S'agissant des **accidents nucléaires graves**, le document souligne qu'il s'agit d'événements «dont la probabilité est extrêmement faible, mais dont les conséquences peuvent être graves et qui ne peuvent être exclus avec une certitude absolue», tout en précisant que le secteur nucléaire a évolué depuis l'accident de Tchernobyl. Selon les auteurs du rapport, **les réacteurs qui sont aujourd'hui construits et mis en service ne sont pratiquement que des réacteurs de troisième génération, « conçus selon des exigences renforcées en matière de prévention et d'atténuation des accidents graves ».**

Annexe 4 du rapport du Centre commun de recherche - Recommandations

La production d'électricité à partir de l'énergie nucléaire peut être considérée comme une activité contribuant de manière significative à l'objectif d'atténuation du changement climatique. Les autres activités industrielles associées au cycle du combustible nucléaire (extraction et broyage de l'uranium, fabrication du combustible nucléaire, retraitement du combustible nucléaire usé, stockage définitif des déchets hautement radioactifs...) peuvent être considérées comme des activités permettant l'utilisation sûre et durable de l'énergie nucléaire.

Le groupe d'experts nationaux, institué par le traité Euratom, a largement approuvé les conclusions du rapport du CCR, dont il a estimé qu'elles « sont fondées sur des résultats de recherche scientifique bien établis, examinés en détail par des organisations et des comités reconnus au niveau international ».

Toutefois, le Comité scientifique des risques sanitaires, environnementaux et émergents a été plus critique, notamment d'un point de vue méthodologique, considérant que, faute d'experts en matière de technologies et de risques liés au traitement et au stockage à long terme des déchets radioactifs de haute activité, il devait s'abstenir de commenter les sections portant sur ces sujets. Sur plusieurs questions, comme la pollution thermique de l'eau de mer et les impacts non radiologiques, il a émis quelques réserves, souhaitant disposer de preuves supplémentaires.

Au vu des travaux d'expertise conduits par la Commission européenne, la commission des affaires européennes estime que la production d'électricité à partir de l'énergie nucléaire peut être considérée comme une activité « contribuant, substantiellement, à l'objectif d'atténuation du changement climatique ».

Si elle n'incluait pas le nucléaire dans la taxonomie, la Commission européenne signifierait que le nucléaire ne relève pas des outils de lutte contre le dérèglement climatique.

b) Des conclusions contestées par des ONG environnementales et par le ministère allemand de l'environnement

Les considérations relatives à l'absence de nuisance significative du nucléaire sur l'environnement ont été contestées par de nombreuses ONG environnementales, préalablement engagées dans des actions hostiles à l'inclusion de cette énergie dans la taxonomie des investissements durables. Elles ont mis en avant des lacunes dans l'évaluation des risques liés au nucléaire, plus particulièrement sur la gestion des déchets radioactifs. Dans une tribune, publiée en décembre 2020¹, à la suite de la publication du projet d'acte délégué de la Commission européenne, **cent trente signataires² ont notamment exprimé leur opposition à cette éventuelle décision.**

Lors de son audition, l'ONG Greenpeace a fait valoir que **l'énergie nucléaire faisait peser des menaces importantes sur plusieurs objectifs environnementaux**, fixés par le règlement sur la taxonomie. Tout en reconnaissant que le nucléaire peut permettre de contribuer à l'objectif d'atténuation du changement climatique, les représentants de Greenpeace estiment qu'il ne répond à aucun des autres critères environnementaux et qu'il exerce, par ailleurs, des effets négatifs sur trois d'entre eux (la protection des ressources hydrologiques et marines, la prévention et le contrôle de la pollution, la protection des écosystèmes). Ils ont également souligné qu'au-delà des risques d'incident, le stockage des déchets nucléaires représente un obstacle majeur à l'inclusion du nucléaire dans la taxonomie, et que cette inscription contribuerait à la décrédibiliser

¹ *Civil Society Statement: Ten Priorities for the Climate Taxonomy Draft Delegated Act – Décembre 2020.*

² *ONG, groupes de réflexion, experts, scientifiques, associations d'actionnaires et associations d'investissement durable.*

« au risque d'en faire un énième produit de *greenwashing* ». Citant l'exemple de l'usine de retraitement de La Hague, ils ont indiqué que « même si tout est bien réglé, on ne peut nier que les rejets radioactifs liquides et aériens quotidiens des centrales nucléaires et autres installations de la filière ont un impact négatif sur l'environnement ». ¹

Il faut également noter que **le ministère allemand de l'environnement, dans une étude publiée le 14 juillet 2021 sur le rapport du Centre commun de recherche, a contesté la conclusion des experts** selon laquelle le nucléaire ne cause aucun préjudice à l'environnement et peut ainsi être inclus dans la taxonomie verte. Cette étude critique plusieurs éléments du rapport d'expertise, dont elle estime qu'ils ont été traités de manière trop lacunaire ou ignorés : la persistance du problème des déchets radioactifs pour les générations futures et la sous-estimation des accidents graves qui se sont produits au cours des dernières décennies.

Cette controverse autour de l'impact environnemental du nucléaire ne doit pas faire oublier **le coût environnemental dissimulé de la plupart des énergies renouvelables**, promues par la transition écologique. En effet, ces technologies vertes sont souvent tributaires de l'extraction et de l'importation de métaux rares, nécessaires au processus de fabrication.

c) Des garanties apportées par l'existence d'un cadre réglementaire au niveau européen et national

Il est important de noter que, **dans l'Union européenne, le nucléaire est un secteur régulé et contrôlé via des autorités de sûreté nationales**. Le contrôle des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs et du combustible usé sont, en effet, assurés au sein de l'Union européenne par des autorités de sûreté nationales dans un cadre juridique communautaire spécifique.

Comme l'a fait remarquer lors de son audition Jacques Percebois, expert sur ces questions, la mise en œuvre de mesures spécifiques par l'industrie nucléaire, sous le contrôle des régulateurs et des autorités gouvernementales, permet de garantir que l'impact des activités afférentes reste dans les limites établies.

(1) La gestion des déchets

Les matières et les déchets radioactifs produits par le parc électronucléaire doivent être gérés de façon durable, dans le respect de la protection de la santé des personnes, de la sécurité et de l'environnement.

¹ Réponse de Greenpeace France au questionnaire des rapporteurs – 27 octobre 2021

Au niveau international, la gestion des déchets radioactifs est soumise à plusieurs textes :

- la **Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs**, adoptée le 5 septembre 1997, qui prévoit la présentation par les pays nucléaires contractants de rapports périodiques sur la manière dont ils s'acquittent de leurs obligations au regard des dispositions de la convention. Aujourd'hui, quarante-trois pays présentent un rapport tous les trois ans à l'AIEA (Agence internationale de l'énergie atomique). Ces pays disposent d'un cadre juridique et organisationnel solide et complet pour assurer le contrôle de la gestion des déchets radioactifs ;

- les recommandations de la **Commission internationale de protection radiologique** ;

- les **règlementations relatives au transport des colis de déchets radioactifs** qui créent des obligations en la matière pour protéger les populations et l'environnement.

Au niveau européen, la **directive 2011/70/Euratom du Conseil européen établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs** contribue au renforcement de la sûreté nucléaire au sein de l'Union européenne et impose à chaque État membre de se doter d'un cadre législatif et réglementaire visant à mettre en place des programmes nationaux de gestion des déchets radioactifs et du combustible usé. Dans le cadre de sa mise en œuvre, les États membres sont tenus de démontrer qu'ils ont pris des mesures raisonnables pour garantir qu'aucune charge indue n'est transmise aux générations futures et que les déchets radioactifs et le combustible usé sont gérés de manière sûre.

Le stockage des déchets radioactifs dans des formations géologiques profondes constitue, en l'état actuel des connaissances, un **moyen approprié et sûr de les isoler de la biosphère sur le temps long**. Les recherches sur le traitement des déchets nucléaires, en particulier sur les procédés de multi-recyclage du combustible usé, sont aussi prometteuses.

(2) La sécurité des installations nucléaires

L'Union européenne dispose d'un **cadre solide et révisé permettant d'assurer la sûreté nucléaire** à l'échelle de son territoire et à encourager les États membres à garantir un niveau élevé de sûreté nucléaire

À la suite de l'accident nucléaire de Fukushima au Japon, en 2011, la Commission européenne a effectué, dans l'ensemble des États membres concernés, **des évaluations globales des risques et de la sûreté des centrales nucléaires**. Considérant que des améliorations pouvaient être apportées pour réduire les risques au minimum et garantir les niveaux de sûreté nucléaire les plus élevés, elle a procédé à une **révision de la directive**

2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires. Ainsi, elle a procédé à une actualisation des règles de sécurité de l'Union européenne relatives aux installations nucléaires par le biais de la directive 2014/87/Euratom du Conseil du 8 juillet 2014.

B. DES ÉTATS MEMBRES PROFONDÈMENT DIVISÉS SUR CETTE QUESTION

1. Une trajectoire de sobriété carbone propre à chaque État membre

a) Le droit des États membres de décider de leur bouquet énergétique et de choisir leurs technologies

Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dans son article 194, affirme **le droit pour chaque État membre de décider de son bouquet énergétique**. La Commission européenne définit ainsi les grandes orientations de la politique énergétique, les États membres fixant les moyens pour sa mise en œuvre. Ces orientations sont aujourd'hui définies en fonction des objectifs environnementaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le clivage est fort entre les États membres sur la reconnaissance de la contribution de l'énergie nucléaire aux objectifs climatiques de l'Union.

Article 194 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. Dans le cadre de l'établissement ou du fonctionnement du marché intérieur et en tenant compte de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement, la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise, dans un esprit de solidarité entre les États membres :

- a) à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie;
- b) à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union;
- c) à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables; et
- d) à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques.

Le Conseil européen a rappelé, dans les conclusions de sa réunion des 12 et 13 décembre 2019 qui faisait suite à la présentation du Pacte vert, reprises dans la « stratégie de développement à long terme à faibles émissions de gaz à effet de serre »¹, qu'il « **est conscient de la nécessité d'assurer la sécurité énergétique, et de respecter le droit des États membres**

¹ Notifiée à la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), le 6 mars 2020.

de décider de leur bouquet énergétique et de choisir les technologies les plus appropriées. Certains États membres ont indiqué qu'ils recourent à l'énergie nucléaire dans le cadre de leur bouquet énergétique national ». Or la stratégie climatique de l'Union européenne prévoit une **baisse de la part du nucléaire dans le bouquet énergétique européen de 26 % à 12/15 % à l'horizon 2050**, compensée par une hausse de celle des énergies renouvelables. Dans le mix électrique mondial, elle a déjà sensiblement reculé depuis 25 ans, passant de 17 % en 1990 à 10,4 % en 2017. **Et, selon l'un des scénarios de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), elle pourrait tomber sous la barre des 6 % en 2050.**

De ce fait, la taxonomie doit donc s'inscrire dans le respect du principe de neutralité technologique et éviter de créer des distorsions de concurrence entre l'énergie nucléaire et les énergies renouvelables. L'article 19 du règlement sur la taxonomie établit ainsi que **les critères d'examen technique doivent respecter le principe de neutralité technologique et « font en sorte que ces activités bénéficient d'une égalité de traitement si elles contribuent de manière égale à la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs environnementaux ».**

Les acteurs du nucléaire mettent précisément en avant ce **principe de neutralité technologique pour dénoncer l'inégalité de traitement entre les diverses technologies bas-carbone.** Aujourd'hui, les objectifs européens de développement des énergies renouvelables intermittentes (solaire, éolien, usines marémotrices) ne prennent pas en compte la contribution des autres technologies bas-carbone, au premier plan desquelles le nucléaire, et risquent de conduire à une réduction de la part du nucléaire pour se conformer aux objectifs de décarbonation de l'électricité, sauf à ce que l'Union européenne décide d'inclure le nucléaire dans cette trajectoire.

Le droit des États membres de décider de leur bouquet énergétique constitue un enjeu politique majeur. Pendant longtemps, le débat sur la taxonomie a été considéré comme celui de spécialistes de la finance durable ou comme ne portant pas à conséquence au-delà de quelques projets nucléaires, financés de toute façon sur fonds publics. **Mais il est apparu que la décision de la Commission européenne risquait de contraindre la marge de manœuvre des États membres au titre de la transition climatique.** Ainsi nombre d'États d'Europe centrale et méridionale tels que la Pologne ou la Hongrie se sont engagés dans ce combat. Ils ont mis en regard les obligations qui pèsent sur eux au titre de la transition climatique et la facilité avec laquelle ils pourront financer cette transition, notamment par le biais du nucléaire. **L'enjeu est aussi celui du financement de la décarbonation de l'ensemble des économies de l'Union européenne. Ce débat est donc éminemment politique et stratégique.**

b) L'atome, pilier de la souveraineté économique et de l'indépendance énergétique

Le nucléaire apparaît aussi comme un instrument de souveraineté économique et d'indépendance énergétique, ce qui est particulièrement important en termes de sécurité de l'approvisionnement dans le contexte des tensions géopolitiques actuelles. Actuellement, l'Union européenne est fortement dépendante des importations, qui représentent 53 % de l'énergie qu'elle consomme. **Cette dépendance est particulièrement forte pour les énergies fossiles** : 90 % pour les importations de pétrole, 77 % pour celles de gaz et 42 % pour celles de charbon. Certains pays sont aussi fortement dépendants d'un fournisseur dominant pour leur approvisionnement énergétique : six États membres dépendent de la Russie en tant que fournisseur extérieur unique pour la totalité de leurs importations de gaz ; or, pour trois d'entre eux, le gaz naturel couvre plus d'un quart des besoins énergétiques totaux. **En outre, la sortie du nucléaire prévue par certains États pourrait contribuer à accroître encore leur dépendance aux importations de gaz.**

Cette question est au centre des débats sur le renforcement de l'autonomie stratégique de l'Union européenne. En effet, la maîtrise par les États membres de leur production énergétique leur permettrait de réduire leur dépendance à l'égard de pays tiers, plus particulièrement en matière d'importations d'énergies fossiles. Force est de rappeler que, dès les années 50, **les États membres fondateurs ont considéré l'énergie nucléaire comme un moyen de parvenir à l'indépendance énergétique.** Cette énergie peut aussi **contribuer à la souveraineté économique** alors que les États membres affichent leur priorité de réindustrialiser leur économie dans un contexte de croissance des besoins en électricité décarbonée. Lors de son audition, Mme Valérie Faudon, déléguée générale de la Société française d'énergie nucléaire, a cité l'exemple de la production d'aluminium, faisant remarquer que la production d'une tonne d'aluminium en France, sur un site proche de la centrale nucléaire de Gravelines, émet deux tonnes de CO₂ contre 15 tonnes en Chine.

Il importe de souligner également que **la dépendance de la production d'énergie nucléaire aux importations est moindre que pour d'autres énergies.** L'uranium est, en effet, produit par de nombreux pays répartis sur plusieurs continents, principalement le Niger, le Canada, l'Australie et le Kazakhstan, s'agissant des importations françaises. Cette répartition géographique limite les risques géopolitiques en termes d'approvisionnement. Par ailleurs, les réserves d'uranium des principaux exploitants correspondent à deux à trois années d'exploitation.

c) *Un accès au financement des investissements qui ne doit pas discriminer le nucléaire*

Les considérations climatiques et environnementales sont devenues, au cours de ces dernières années, et davantage à la suite des plans de relance post-covid, **un des axes prioritaires des stratégies mises en œuvre par les investisseurs privés dans le cadre du verdissement de la finance** et des orientations des politiques publiques. L'Europe est engagée dans une trajectoire de décarbonation de son économie, à laquelle doit contribuer la réorientation des flux financiers vers des activités durables.

Les conséquences de la taxonomie concernent l'ensemble des activités économiques, même si le nucléaire est essentiellement financé sur fonds publics. **L'intégration du nucléaire dans la taxonomie faciliterait pour l'ensemble de la filière, qui représente 1,1 million d'emplois en Europe¹, l'accès à des subventions publiques mais aussi à des financements à des conditions plus intéressantes.** Cet outil contribuerait donc doublement à apporter des soutiens et des garanties aux activités de production d'énergie nucléaire qui nécessitent, dans les prochaines décennies, des investissements importants.

Les institutions, y compris publiques, qui prêtent de l'argent sont soumises aux obligations de *reporting* financier des entreprises, articulées avec la taxonomie. Elles sont donc enclines à investir prioritairement dans des projets qui s'inscrivent dans ce cadre.

Les deux cas d'utilisation différents de la taxonomie peuvent influencer sur les coûts du capital des entreprises par le biais de deux canaux. Au niveau des projets, les entreprises qui investissent dans des projets conformes à la taxonomie peuvent de plus en plus bénéficier de subventions publiques par le biais de programmes nationaux ou communautaires. Au niveau des entreprises, le coût de la dette peut baisser. L'une des raisons de ce dernier effet peut être la transparence accrue apportée par la taxonomie.

Source : Les enjeux de la taxonomie européenne pour la finance verte – Anna Creti – Université Paris Dauphine-PSL

Par rapport aux énergies renouvelables ou aux combustibles fossiles, **la filière nucléaire est la plus sensible au coût de financement.** Tout bonus obtenu sur le coût de financement se traduit de façon exponentielle sur le coût final. C'est pourquoi les industriels se sont intéressés à ce débat sur la taxonomie. **La commission des affaires européennes considère que le principe de neutralité technologique commande d'assurer les mêmes conditions de financement pour l'ensemble des énergies bas-carbone.** Les hypothèses financières sont très sensibles sur le coût de l'électricité produite pour le nucléaire : il apparaît que l'accès à des taux d'intérêts plus faibles pourrait permettre d'abaisser substantiellement le coût du financement des nouveaux projets nucléaires.

¹ Données Foratom – septembre 2020.

Le nucléaire, en termes de fonctionnement et de financement, est en effet l'une des filières les plus intensives en capital. S'agissant du nouveau nucléaire, les hypothèses de travail du gestionnaire de Réseau de transport d'électricité (RTE) se fondent sur un coût du capital de 1 à 7 %, ce qui se traduit par un coût du MWh du simple au triple (40 ou 110 euros du MWh). Le coût du capital a ainsi un impact très fort sur le coût final du kWh.

Si le nucléaire n'était pas inscrit dans la taxonomie, cela **contribuerait à renchérir le coût du financement ou à détourner les investissements de ces projets.** Concernant le financement public, cela dégraderait aussi la position concurrentielle d'EDF sur les marchés internationaux, par rapport à ses grands concurrents.

Même si, à ce stade, les investissements publics ne sont pas concernés par les critères de la taxonomie, force est de remarquer qu'ils **s'imposent de plus en plus souvent comme la norme pour orienter ou réorienter les investissements publics.** Dans sa communication sur le plan de relance post-covid¹, la Commission européenne indique ainsi : **« la taxonomie de l'Union applicable à la finance durable orientera les investissements mis en œuvre dans le cadre de la relance de l'Europe en vue de garantir leur conformité avec nos ambitions à long terme ».**

2. Le nucléaire en Europe : une absence de vision commune entre les États membres

Au sein de l'Union européenne, **l'énergie nucléaire représente un peu plus de 30 % de la production totale d'énergie.** Cette part a eu, cependant, tendance à diminuer ces dernières années, à la suite de l'accident nucléaire de Fukushima ; certains États membres ont, en effet, opté pour une politique de réduction, voire de suppression totale de leur production nucléaire.

a) Un parc nucléaire qui fournit la moitié de la production d'électricité de l'Union européenne

La filière nucléaire est ainsi importante pour satisfaire la demande en électricité à l'échelle européenne. En incluant le Royaume-Uni et la Suisse, **cette production représentait, en 2019, un quart de la production électrique européenne,** soit la principale source d'énergie électrique et l'équivalent de l'hydroélectricité, l'éolien et le solaire photovoltaïque réunis, et environ la moitié de la production d'électricité décarbonée.

L'énergie nucléaire est répandue à l'échelle européenne, avec 106,31 GW de capacités installées et 6,49 de capacités en construction, selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE). Elle est **présente dans le bouquet**

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - « L'heure de l'Europe: réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération », du 27 mai 2020.

énergétique de treize des vingt-sept États membres de l'Union européenne (France, Allemagne, Espagne, Suède, Belgique, République tchèque, Finlande, Bulgarie, Hongrie, Slovaquie, Roumanie, Slovénie, Pays-Bas). Neuf États membres, parmi lesquels la France occupe une place dominante, disposent d'un bouquet énergétique reposant à plus de 30 % sur ce mode de production. L'Europe compte ainsi cent huit réacteurs nucléaires en fonctionnement dont cinquante-huit en France, la Suède se situant en deuxième position avec huit réacteurs, l'Espagne et la Belgique en troisième position avec sept réacteurs. La moitié des États membres dispose d'un parc de réacteurs de deuxième génération et un nombre significatif étant engagés dans la construction de réacteurs de troisième génération (France, Finlande, Slovaquie, Pologne). L'Europe dispose du plus grand parc nucléaire au monde.



Source : Foratom – septembre 2021

À la suite de l'accident de la centrale nucléaire de Fukushima, l'Allemagne a accéléré sa sortie du nucléaire et programmé un arrêt de ses réacteurs pour 2022. La Belgique a voté, dès 2003, une loi programmant la fin du nucléaire pour 2025. L'Espagne est également engagée dans la fin de l'exploitation de son parc nucléaire d'ici à 2035.

Le pays le plus opposé de longue date au nucléaire est l'Autriche. C'est également le cas du Luxembourg ainsi que du Danemark, de l'Italie, du Portugal et de l'Irlande qui ont abandonné leur programme nucléaire au cours des années 1970 et 1980.

Parc nucléaire dans l'Union européenne en 2019

Pays	Nombre de réacteurs	Puissance installée (MW)	% de la production d'électricité nationale	Nombre de réacteurs en construction
France	56	61 370	71	1
Espagne	7	7 121	20	
Suède	7	7 710	42	
Belgique	7	5 918	38	
Allemagne	6	8 113	12	
République tchèque	6	3 932	34	
Finlande	4	2 794	33	
Hongrie	4	1 902	49	
Slovaquie	4	1 814	55	2
Bulgarie	2	1 966	34	
Roumanie	2	1 300	18	
Slovénie	1	688	36	
Pays-Bas	1	482	3	

Données : Eurostat 2020

b) La France en position de leader

Avec une production nucléaire qui **représente environ 55 % de la production totale européenne**, la France détient une position de leader dans ce domaine. La loi de transition énergétique pour la croissance verte a, toutefois, fixé l'objectif de ramener à 50 %, contre près de 70 % actuellement, la part de l'énergie nucléaire dans le mix de sa production électrique à l'horizon 2050. **Toute décision de la part de la France en matière de nucléaire a donc un impact à l'échelle européenne.** Dans deux autres pays, la Belgique et la Slovaquie, la part du nucléaire dans la production nationale d'énergie primaire est également importante.

En France, le nucléaire est la première source de production et de consommation d'électricité. Elle provient de 56 réacteurs de différents niveaux de puissance constituant un parc réparti sur l'ensemble du territoire. Il s'agit du plus important parc nucléaire d'Europe, et le deuxième au niveau mondial. En 2019, 80 % de la production française d'électricité d'origine nucléaire est assurée par 4 régions : l'Auvergne-Rhône-Alpes (22,4 %), le Grand Est (21,8 %), le Centre val-de-Loire (19,2 %) et la Normandie (17,6 %). En 2019, la production française d'électricité d'origine nucléaire représentait un total de 379,5 TWh, soit 70 % de la production. Grâce à la puissance de son parc nucléaire et à l'importance de l'énergie renouvelable (hydroélectricité notamment) dans son mix électrique, la France produit 90 % de son électricité sans émission de dioxyde de carbone. Elle se situe au cinquième rang des économies avancées à plus faibles émissions par unité d'électricité produite.

Source : données EDF 2020

c) Les trajectoires de décarbonation font émerger deux blocs de pays au sein de l'Union européenne

Alors que certains pays européens déclassent et ferment leurs installations nucléaires, d'autres ont prévu de construire de nouvelles unités, témoignant ainsi des **différences de conception et des lignes de fracture autour de l'énergie nucléaire entre les États membres**, à l'exemple de celle existante entre la France et l'Allemagne. Une inquiétude accrue de l'opinion publique quant à la sécurité des installations nucléaires et un certain consensus en faveur du développement des énergies renouvelables fondent, en partie, certaines décisions prises par plusieurs États membres.

L'Allemagne doit ainsi fermer ses sept unités restantes d'ici 2022. L'Espagne a aussi prévu de sortir du nucléaire à l'horizon 2035 et devrait commencer à fermer l'ensemble de ses sept réacteurs dès 2027.

A contrario, au moins six pays de l'Union européenne, à savoir la Hongrie, la République tchèque, la Bulgarie, la Roumanie, la Finlande et la Pologne, sont engagés dans la construction de nouvelles grandes centrales nucléaires ou envisagent de nouveaux investissements. Force est de noter que l'approvisionnement énergétique de ces pays dépend principalement des importations de gaz en provenance de la Russie.

3. Vers un compromis : les stratégies de rapprochement des positions des États membres

L'inscription de la production nucléaire dans la taxonomie des investissements durables est **principalement défendue par la France ainsi que par des pays situés surtout à l'est de l'Europe**, qui doivent notamment engager des efforts importants pour sortir des énergies fossiles, à savoir la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie, la Roumanie, la Bulgarie et la Slovénie. En revanche, l'Autriche, l'Allemagne, le Luxembourg, le Danemark et l'Espagne y sont opposés, souvent pour des raisons historiques. Ces pays considèrent que doit être privilégiée la

production d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables, qui ne présentent pas les mêmes risques en termes de sécurité des installations et qui satisfont au principe d'innocuité environnementale du règlement sur la taxonomie.

Plusieurs courriers ont, d'ailleurs, été adressés à la Commission européenne par les États membres soit pour s'opposer, soit pour demander l'inclusion du nucléaire dans la taxonomie. Ainsi, le 19 mars 2021, **le Président de la République française et les Premiers ministres de six pays de l'Union européenne, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie, ont adressé une lettre commune à la Commission européenne pour souligner le rôle majeur de l'énergie nucléaire pour atteindre l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050.** En octobre 2021, plusieurs ministres de dix États ont publié une tribune¹ pour soutenir l'énergie nucléaire, considérant comme « absolument indispensable » son inclusion dans la taxonomie européenne avant la fin de l'année. Outre la France, ce texte a été signé par la Roumanie, la République tchèque, la Finlande, la Slovaquie, la Croatie, la Slovénie, la Bulgarie, la Pologne et la Hongrie.

À la fin du mois de juin, ce sont **cinq États membres, l'Autriche, le Danemark, le Luxembourg, l'Espagne et l'Allemagne qui ont appelé, dans une lettre commune adressée à la Commission européenne, à maintenir l'énergie nucléaire hors du champ d'application de la taxonomie de l'Union européenne.**

Les conclusions de la dernière réunion du Conseil européen d'octobre 2021 ont insisté, dans un contexte de flambée des prix de l'énergie, sur la prise en compte de la diversité et de la spécificité de la situation des États membres en matière énergétique, ce qui constitue une avancée pour les partisans du nucléaire notamment.

Plusieurs autres pays se sont, à cette occasion, rapprochés de cette position, à savoir les Pays-Bas, la Grèce et l'Irlande. **C'est une coalition assez forte qui se dégage désormais en faveur de l'inclusion du nucléaire dans la taxonomie.** Cet équilibre politique ne saurait être ignoré par la Commission européenne. **Il est donc possible aujourd'hui d'être raisonnablement optimiste sur la présentation d'un acte délégué complémentaire dans des délais rapides.**

En marge de la COP26 de novembre 2021, **les ministres de l'environnement de cinq États membres, l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, le Luxembourg et le Portugal, ont toutefois tenu encore à rappeler, dans une déclaration commune intitulée « Pour une taxonomie européenne sans nucléaire », publiée le 11 novembre 2021, leur opposition à faire figurer le nucléaire dans la liste des investissements éligibles à la**

¹ Tribune collective parue dans *Le Figaro* du 10 octobre 2021 : « Nous, Européen, avons besoin du nucléaire ! ».

taxonomie de l'Union européenne. « L'énergie nucléaire est incompatible avec le principe « *do no significant harm* » inscrit dans le règlement de l'UE sur la taxonomie. Nous exhortons donc la Commission européenne à ne pas mettre en péril la voie courageuse qu'elle a empruntée pour faire de l'UE le premier marché mondial pour la finance durable », écrivent-ils. La ministre de l'environnement luxembourgeoise a ainsi déclaré : « inclure l'énergie nucléaire dans la taxonomie aurait des conséquences négatives massives sur la crédibilité, la sûreté et la transparence en Europe et dans le monde ». L'Autriche a d'ailleurs annoncé qu'elle contesterait devant la Cour de justice de l'Union européenne l'éventuelle inclusion du nucléaire dans la taxonomie.

Pour sa part, l'Allemagne plaide pour une période transitoire pour le gaz naturel. Le contrat de coalition met d'ailleurs l'accent sur la construction de nombreuses centrales à gaz jusqu'à ce que les énergies renouvelables soient en capacité d'assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique. La sortie du nucléaire n'est pas remise en cause mais la feuille de route, présentée le 24 novembre du futur gouvernement ne fait plus mention du refus d'inscrire le nucléaire dans la taxonomie de l'Union européenne. **Un compromis politique semble donc se dessiner, pour ne pas disjoindre le nucléaire et le gaz dans l'acte délégué complémentaire.**

CONCLUSION

Pour devenir le premier continent neutre sur le plan climatique à l'horizon 2050 et accélérer sa transition énergétique, l'Union européenne a besoin d'une source d'énergie décarbonée, abondante, régulière et abordable, alors même que l'ère du pétrole et du charbon n'est pas encore derrière nous.

Dans son ambition de construire un écosystème de la finance durable, qui doit permettre de contribuer à la réalisation du Pacte vert, la Commission européenne ne saurait écarter le nucléaire de la classification des activités considérées comme activités durables sur le plan environnemental. Le rapport du Centre commun de recherche, qui doit guider la Commission européenne dans sa décision, a conclu que cette énergie décarbonée ne porte pas d'atteinte significative à l'environnement, dans la mesure où les technologies actuelles permettent de stocker, dans des conditions de sécurité pour les populations et l'environnement, les déchets radioactifs.

La commission des affaires européennes considère qu'il est nécessaire, avant le début de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne, d'intégrer l'énergie nucléaire dans la taxonomie verte, en veillant à classer comme durables la construction et l'exploitation des installations de la production d'électricité, à partir de cette source d'énergie.

Même si elle divise encore les États membres, cette décision doit permettre de contribuer au financement de la décarbonation des économies européennes, dans le respect du choix par les États membres de leur bouquet énergétique et du principe de neutralité entre les différentes sources d'énergie, prévus par les traités. Elle contribuerait en outre à la valorisation de l'hydrogène issu de l'énergie nucléaire et au développement de cette technologie bas-carbone très prometteuse.

Tels sont les principaux éléments de l'avis politique adressé par la commission des affaires européennes à la Commission européenne et de la proposition de résolution européenne qui suit et qui sera renvoyée à la commission des affaires économiques pour examen.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le mercredi 24 novembre 2021, sous la présidence de M. Jean-François Rapin, président, pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation, le débat suivant s'est engagé :

M. Jacques Fernique. – Mes chers collègues, sans finance durable nous ne pourrions pas atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050. La classification que doit publier la Commission européenne à la fin de l'année est donc cruciale. En identifiant les activités économiques respectueuses du climat et de l'environnement, elle permettra de guider les capitaux privés vers des entreprises, des produits financiers durables, non néfastes.

Cette taxonomie ne remplira pas son objectif si elle n'est pas crédible. Elle doit donc être un outil régi par des critères rationnels et scientifiques, et non le fruit de batailles menées par des lobbyings intenses.

Mon groupe ne partage pas la position de cette proposition de résolution visant à considérer l'activité de production nucléaire comme une activité durable, à la fois bonne pour le climat et pour l'environnement, ou en tout cas ne portant pas atteinte à l'environnement. Six États membres, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, le Luxembourg, le Danemark, l'Espagne et le Portugal, ont exprimé nettement leur désaccord avec une telle évolution qui, pour reprendre leurs termes « affecterait durablement l'intégrité, la crédibilité et donc l'utilité » de cette taxonomie. Au début du mois d'octobre, le Parlement européen, a rejeté deux propositions d'objection du groupe CRE qui militait pour l'intégration du gaz fossile et du nucléaire. Il n'a échappé à personne que les soutiens du gaz fossile et du nucléaire font cause commune pour éviter une éventuelle majorité qualifiée de rejet. On touche donc là à un débat politique majeur. C'est d'ailleurs pourquoi mon groupe déposera une demande d'inscription de cette proposition de résolution européenne à l'ordre du jour du Sénat : ce débat majeur mérite ce cadre adapté.

Pourquoi le nucléaire ne peut-il pas être considéré comme durable dans cette taxonomie ? Certes, il provoque de faibles émissions de gaz à effet de serre pendant l'exploitation. Bien qu'en tenant compte de l'extraction, du raffinage, de l'enrichissement de l'uranium, de la construction des centrales, de leur démantèlement et du traitement des déchets, la facture CO₂ s'alourdisse sensiblement. Mais, surtout, comment le nucléaire pourrait-il passer l'examen des six objectifs environnementaux de la taxonomie avec les déchets qu'il génère et les risques considérables qu'il entraîne ?

Si la catégorie « durable » demandée par cette résolution n'est vraiment pas raisonnable, certains, dans le débat européen en cours, envisagent un compromis avec la catégorie « transitoire », le nucléaire devenant une énergie d'appoint des énergies renouvelables, dans l'attente de leur développement complet. Il est d'ailleurs significatif que la proposition de résolution, que je qualifierais de maximaliste, n'évoque absolument pas cette option qui est pourtant largement envisagée aujourd'hui. Je précise qu'elle n'est pas partagée par mon groupe. À notre sens, au-delà de la question rédhibitoire des déchets, le nucléaire est aujourd'hui trop coûteux et trop lent à développer pour répondre aux objectifs climatiques des quinze prochaines années qui seront déterminantes.

Pour conclure, cette résolution me paraît déraisonnable quand elle revendique carrément la catégorie « durable » pour le nucléaire. Nombre des arguments présentés me paraissent hors-sujet. Il serait peut-être envisageable de justifier la catégorie « transitoire ». Je pense aux arguments sur l'évolution de la consommation d'électricité, ou sur la problématique de l'approvisionnement énergétique. Il me paraît évident cependant que d'ouvrir les vannes des investissements privés, des subventions européennes et nationales vers le nucléaire et le gaz fossile entraverait le développement et le déploiement des solutions réellement durables que sont les renouvelables, la sobriété et l'efficacité énergétiques.

M. Didier Marie. – Ce sujet est complexe et il est dommageable qu'il soit traité tardivement. La Commission européenne doit trancher prochainement sur un acte délégué complémentaire alors que la question de l'avenir énergétique de notre pays mériterait un grand débat national et devrait être tranchée lors d'échéances particulières, notamment à l'occasion des prochaines élections présidentielles.

Je ne vous surprendrai pas en vous disant que le groupe auquel j'appartiens est plutôt partagé. Pour ma part, je considère que l'inclusion du nucléaire dans la taxonomie n'est pas une bonne chose. En effet, elle est un outil de transparence qui doit, d'une part, servir de référence au label européen des investissements verts et de standard aux obligations vertes, et d'autre part, éviter le « *greenwashing* ». En inscrivant le nucléaire et le gaz dans la taxonomie, étant donné qu'on se dirige vers un compromis, ces objectifs ne seront pas atteints et l'ambition de faire des standards européens la référence mondiale de la finance verte non plus. C'est une occasion perdue pour la prééminence du modèle de l'Union européenne en matière de finance durable. Il est possible de douter que les citoyens épargnants qui alimentent les moyens des investisseurs ainsi que ces derniers acceptent cette approche au regard du nombre d'États membres qui y sont hostiles, parmi lesquels se trouvent des capacités d'investissements particulièrement fortes. C'est le cas des six pays que vous avez cités. On peut aussi ajouter l'Italie. Nos collègues parlementaires italiens nous ont d'ailleurs rappelé qu'après deux référendums, la position de leur pays sur le nucléaire n'avait pas

évolué. Certains pays ne se sont pas prononcés et sont dans une attitude dubitative. Je crains - et j'en suis convaincu à titre personnel - que l'inclusion du nucléaire et du gaz dans la taxonomie rende l'Union européenne peu crédible sur la scène internationale en matière de lutte contre le dérèglement climatique et d'émissions de gaz à effet de serre.

Il n'est pas possible d'aborder ce débat sur la taxonomie sans évoquer celui sur le nucléaire. Effectivement, le nucléaire est bon pour le climat. Il n'émet pas une quantité très importante de gaz à effet de serre. Mais il n'est pas bon pour l'environnement. En effet, la question des déchets n'est pas traitée. D'ailleurs, elle n'a pas de solution à moyen terme.

L'inclusion du nucléaire dans la taxonomie ouvre la perspective de prêts à taux réduits par rapport à ceux du marché, accessibles au grand opérateur qu'est EDF. Or la question qui est posée ne concerne pas les dix prochaines années mais les soixante suivantes. Pour les dix prochaines années, tout le monde ou presque convient qu'il est nécessaire d'accélérer le développement des énergies renouvelables. Dans ce cadre, il faudra prolonger la durée de vie des centrales nucléaires existantes pour atteindre un double objectif, celui qui est inscrit dans la loi française votée sous le quinquennat précédent et qui n'a pas été remis en cause depuis, à savoir 50 % d'électricité d'origine nucléaire à l'horizon 2025, et celui fixé par l'Union européenne de réduction de 55 % des gaz à effet de serre à l'horizon 2030. Pour atteindre cet objectif, je pense qu'il faut flécher majoritairement et de façon intensive les financements sur les énergies renouvelables. S'agissant des soixante années suivantes, à compter de 2030, la question qui nous est posée et à laquelle nous ne pouvons pas répondre aujourd'hui, est la suivante : voulons-nous un nouveau programme nucléaire avec des EPR et d'hypothétiques micro-centrales, sachant que le coût du nucléaire ne cesse d'augmenter et qu'inversement, celui des énergies renouvelables est de plus en plus compétitif ? Les risques inhérents à l'énergie nucléaire sont connus, même si les règles européennes sont particulièrement strictes et devraient permettre de les éviter, mais rien n'est nécessairement acquis dans la durée, *a fortiori* si ce n'est plus le service public qui en est chargé. Je rappelle qu'en dehors de la France, ce n'est pas le service public qui développe le nucléaire. À l'échelle européenne, cela pose une vraie question. Par ailleurs, le problème des déchets n'est pas traité. Pour autant, les limites des énergies renouvelables sont aussi connues.

Au-delà de ces questions, l'argument de la souveraineté est souvent mis en avant. Notre uranium est importé de pays souvent en proie à des conflits. Se pose un vrai problème géopolitique et de ressource. Notre dépendance ne sera pas liée à l'énergie produite mais à la source qui permet de la produire.

Enfin, ce débat suscite des controverses et des tensions à l'échelle européenne. Je rappelle que plusieurs États ont manifesté leur opposition très ferme et l'Autriche a récemment annoncé qu'elle saisirait la Cour de justice de l'Union européenne.

Je ne pense pas que le compromis visant à inclure le nucléaire dans la taxonomie soit pleinement satisfaisant dès lors qu'il s'accompagnera de l'inscription du gaz dans cette même classification. C'est l'ensemble de la crédibilité de l'Union européenne qui sera remise en cause à l'égard des investisseurs internationaux. C'est la raison pour laquelle, à titre personnel, je ne voterai pas cette proposition de résolution européenne.

M. André Gattolin. – Je partage largement les points de vue qui ont été exprimés précédemment par mes deux collègues. Au niveau européen, il est indispensable d'avancer ensemble, et malgré tout, il est nécessaire de trouver des compromis. La taxonomie aborde le sujet du financement des activités économiques. Il est compliqué d'affirmer que l'énergie nucléaire est la moins chère alors qu'en même temps, c'est celle qui nécessite le plus d'investissements.

Par ailleurs, un ingénieur qui ne peut être critiqué pour être du côté des anti-nucléaires, Philippe Denhez, avait publié en 2011, un excellent ouvrage intitulé « La dictature du carbone ». Il indique n'est pas envisageable d'évaluer les questions de transition écologique et de transition énergétique uniquement à l'aune des émissions de gaz à effet de serre, même si des objectifs particulièrement importants ont été fixés dans ce domaine. Le critère de catégorie durable doit intégrer la gestion des déchets radioactifs et aussi l'extraction de l'uranium. Je signale que la construction, dans le nord du Canada, d'une route de plusieurs kilomètres dans le pergélisol, a des incidences sur le niveau d'émissions de gaz à effet de serre et sur l'environnement.

Pour ma part, je ne me poserai pas en anti-nucléaire. J'ai toujours eu un point de vue toujours raisonnable sur cette énergie. Même si je comprends les problèmes qu'il pose, je partage le compromis proposé par la commissaire européenne en charge des services financiers, Mme Mairead McGuinness, selon lequel le nucléaire pourrait être inclus dans la catégorie des activités de transition. Reste néanmoins la question du gaz, qui est relativement compliquée. Entre le pétrole et le gaz, je préfère toutefois le second car en matière d'extraction, les conséquences environnementales en cas de fuite sont au moins cent fois plus graves pour le pétrole que pour le gaz. Bien entendu, le gaz est aussi émetteur de gaz à effet de serre dans son utilisation.

Par ailleurs, je suis gêné par la mention de l'hydrogène dans la proposition de résolution. Cela revient à dire que l'électricité est une énergie verte, qu'elle soit produite par le nucléaire, par le pétrole ou par les énergies renouvelables. Au détour d'un passage, l'hydrogène est valorisé quelle que

soit son origine, alors qu'il peut être produit à partir de matières premières fortement émettrices de gaz à effet de serre ou avec des conséquences environnementales graves.

Les membres de mon groupe et moi-même, nous ne voterons pas cette résolution.

M. Jean-Yves Leconte. – Je vous remercie, messieurs les rapporteurs, pour cette proposition de résolution européenne qu'à titre personnel, je voterai. Débattre de la taxonomie n'épuise pas le débat sur l'énergie nucléaire. Ce débat est important et il doit être totalement démocratique, à un moment adéquat pour cela.

La taxonomie revient à vouloir conserver une porte ouverte ou non. Il s'agit de savoir si nous souhaitons classer l'énergie nucléaire parmi les énergies qui pourront bénéficier de coûts de financement avantageux. Or les investissements dans le secteur du nucléaire sont importants et s'il faut financer un, deux ou trois points de taux d'intérêt supplémentaires dès lors que le nucléaire n'intègre pas cette norme, cela posera des difficultés pour financer des investissements dans ce secteur à des coûts raisonnables. Il ne faut pas s'empêcher de se donner la possibilité de le faire à des coûts et à des taux acceptables.

Je crois qu'en matière climatique et d'évolution de la consommation énergétique, nous sommes face un défi scientifique. Il faut mieux éviter de se fermer des portes alors que nous avons encore beaucoup d'inconnus. Nous savons aujourd'hui que pour s'orienter vers une énergie décarbonée, il faudra utiliser davantage le vecteur – je préfère ce terme – qu'est l'électricité. Les énergies renouvelables, certes, en produiront mais cela nécessitera d'investir considérablement dans les réseaux.

Compte tenu de nos connaissances actuelles, des contraintes et des objectifs, il est préférable de ne pas se fermer de porte et de se donner la capacité, si on le décide de manière démocratique, de financer le nucléaire avec des taux qui nous permettront de le faire de manière satisfaisante.

J'ajoute aussi la préoccupation au regard de notre indépendance énergétique. Il est plus facile de s'approvisionner en uranium à long terme que d'assurer sur le temps long et sans risque la fourniture en gaz ou en pétrole. L'indépendance énergétique est aujourd'hui plus facile à construire avec le nucléaire.

Il ne faudrait pas, à un moment où la hausse des prix de l'énergie nous pose des difficultés, se fermer des portes à nous-mêmes.

Mme Véronique Guillotin. – À titre personnel, je partage une grande partie des recommandations des rapporteurs. Je n'engage pas mon groupe. Plusieurs organismes, tels que le GIEC ou l'Agence internationale de l'énergie, considèrent que l'énergie nucléaire relève des leviers d'atténuation du changement climatique et de développement durable

Nous avons deux défis à relever, décarboner notre énergie et faire face à l'augmentation du prix des énergies. À court terme, l'énergie nucléaire semble la mieux placée pour y répondre, même si, à plus long terme, il sera nécessaire d'accentuer la place des énergies renouvelables dans notre système énergétique.

Pour l'instant, il apparaît important de ne pas se fermer de porte et d'inclure le nucléaire dans l'acte délégué complémentaire prévu par le règlement sur la taxonomie. Je pense que, sans cela, on se dirigerait vers une remise en cause du droit des États membres de décider de leur mix énergétique. Cette décision doit s'accompagner évidemment, d'une part, de la poursuite d'une politique de sûreté nucléaire au niveau national, à la hauteur des enjeux, et, d'autre part, d'un modèle de gestion ambitieux et transparent. Il faut pouvoir réutiliser, comme cela a été dit, les déchets radioactifs. Je pense que c'est à ce prix que nous pourrions continuer à produire de l'énergie nucléaire, tout en rassurant nos concitoyens et en assurant leur sécurité.

M. Pierre Laurent, rapporteur. –Je partage les propos de Didier Marie. Nous avons besoin de continuer à avoir des débats sur l'avenir du système énergétique de notre pays, en Europe et dans le monde. Le premier acte délégué sur la taxonomie n'a pas fait l'objet d'un débat public. La prochaine publication de cet acte délégué complémentaire est l'occasion de se saisir de ces questions énergétiques.

Le débat tel qu'il est abordé actuellement est paradoxal du point de vue de l'impact climatique puisqu'on y traite du gaz et du nucléaire comme s'ils pouvaient être placés sur un même plan.

Concernant la taxonomie, je voudrais faire plusieurs remarques. Cette classification aura des impacts très importants sur le coût des financements privés mais, et les auditions que nous avons réalisées l'ont confirmé, cela pourrait influencer progressivement les financements publics. La taxonomie tend à devenir progressivement une sorte de norme qui s'imposera non seulement aux investisseurs privés mais aussi comme critère de choix en matière de politiques publiques. Or, compte tenu de l'objectif européen qui est très ambitieux – une diminution de 55 % des gaz à effet de serre d'ici à 2030 – et de ce qui s'est passé à la COP 26 à Glasgow, il est raisonnable d'affirmer que la France n'y contribuera pas de façon significative si elle ne poursuit pas sa stratégie de mix énergétique particulièrement décarboné. Pénaliser fortement le financement du nucléaire nous fermerait des portes tout à fait importantes.

Enfin, il me semble aussi paradoxal de s'appuyer sur la position allemande, dont on sait qu'elle est une de celle qui soutiendra le compromis faisant entrer le gaz dans la taxonomie en tant qu'activité transitoire. En effet, sa sortie du nucléaire a obligé l'Allemagne à se tourner massivement vers cette source d'énergie, et ce, probablement pour plusieurs décennies.

Mettre sur un pied d'égalité le gaz et le nucléaire en termes d'impacts environnementaux et de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre est effectivement contradictoire.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Je ferai trois remarques. Premièrement, chaque État membre a la capacité de décider de ses choix stratégiques en matière énergétique. Les choix français, aujourd'hui, sont les plus aboutis sur l'atteinte des objectifs de neutralité carbone. Nous savons tous que le temps est court et qu'il est nécessaire de prendre des décisions qui permettent de garantir notre capacité à produire, dans notre pays et en Europe, un certain nombre de biens que nous importons et dont le bilan carbone est d'ailleurs catastrophique. Cela ne se fera pas sans énergie. Je rappelle qu'en l'espace de deux ans, la France a doublé le nombre de jours d'importation d'électricité. Notre dépendance s'élève désormais à quarante-trois jours par an.

Deuxièmement, les choix qui ont été faits, pas seulement par ce Gouvernement mais aussi précédemment, en termes de mobilités et de fin du moteur thermique, nous amènent à une mobilité basée pour l'essentiel sur l'électrique, ce qui pose le problème du transport, y compris maritime. Le débat sur l'hydrogène est également engagé. Certaines régions ont lancé des investissements dans le cadre de l'appel à projets « Écosystèmes territoriaux hydrogène ». Si l'on considère la bataille qui se joue au plan mondial sur l'hydrogène – avec l'Allemagne, l'Asie et surtout la Chine, qui est très en pointe sur ce dossier – notre indépendance énergétique est vraiment en jeu. Dans le débat sur la taxonomie, il est surréaliste de mettre au même niveau le gaz et le nucléaire. La dépendance au gaz est extrême. Les enjeux géopolitiques nous conduisent à une certaine fragilité en termes d'approvisionnement pour notre pays et l'Union européenne. Or les conséquences du gaz en termes de gaz à effet de serre sont catastrophiques. Les auditions ont montré qu'inclure le gaz et le nucléaire dans une même catégorie constituerait une anomalie.

Sur la question de notre dépendance à l'égard de l'approvisionnement en uranium, la situation est très différente. La France dispose de cinq ans de réserves. Les pays producteurs qui la fournissent sont plus stables que ceux qui fournissent du gaz et plus nombreux. La capacité de valorisation de l'uranium de réacteurs de nouvelle génération par rapport à ceux actuellement en fonctionnement permettra de produire moins de déchets, même si cette question reste un sujet à traiter.

Enfin, plus de 3,5 millions de familles sont aujourd'hui en situation de précarité énergétique. Ce sujet doit retenir toute notre attention. Or la taxonomie conditionnera le coût de financement de cette indépendance énergétique. Les consommateurs mais aussi les entreprises seront impactés, d'autant plus que nous souhaitons relocaliser certaines productions dans notre pays et en Europe. Au regard du coût du nouveau nucléaire, les

conditions de financement sont l'élément le plus important qui influencera le niveau des prix et celui de la compétitivité de la production française.

C'est un sujet essentiel. Nous l'avons abordé à plusieurs reprises dans l'hémicycle. Des annonces ont été faites par le Gouvernement sur des constructions qui sont absolument nécessaires pour l'indépendance énergétique de notre pays. Ces constructions ne sont envisageables que si elles sont réalisées dans des conditions acceptables de financement.

M. Didier Marie. – La France ne s'est pas opposée à la proposition de règlement qui a défini la taxonomie dans laquelle ne figurait ni le nucléaire ni le gaz. Ce n'est qu'à l'occasion de cet acte délégué et de la prise de position du Président de la République dans les médias, qui n'a donné lieu à aucun débat ni au Parlement ni devant la Nation, que l'on discute de ce sujet aujourd'hui. L'élargissement de la taxonomie doit faire l'objet d'une décision de la Commission européenne en décembre.

Il faut aussi avoir en mémoire l'étude de RTE, réalisée à la demande du Gouvernement et qui a défini les différents scénarii à l'horizon 2030 et 2050. Parmi ces scénarii, il y en a un qui privilégie la poursuite d'un programme nucléaire à partir de 2030 et 2035, après le prolongement des centrales existantes. La taxonomie s'appliquerait donc, si elle incluait le nucléaire, pour des investissements qui seraient réalisés après 2030 et qui engageraient notre pays pour les soixante années qui suivront.

Enfin, je voudrais faire une remarque sur la place de l'électricité dans le mix énergétique. L'électricité représente aujourd'hui 25 % de l'énergie finale. Compte tenu des simulations réalisées, cette part devrait atteindre 25 % mais la consommation d'énergie finale devrait dans le même temps passer de 1 600 TWh à une fourchette de 850 à 950 TWh, en fonction des scénarii retenus, ce qui veut dire que la production d'électricité passerait de 480 TWh aujourd'hui à 670 TWh à l'horizon 2030/2050. La différence est certes importante mais elle est tout à fait soutenable par le recours à différentes technologies. C'est un vrai choix politique qui doit être réalisé.

M. Jean-François Rapin, président. – Je voudrais rappeler qu'en termes de durabilité, la première centrale française a été ouverte en 1956 à Marcoule. Elle est aujourd'hui toujours en fonctionnement comme centre expérimental nucléaire pour le démantèlement. Cela fait donc soixante-cinq ans que ce site est ouvert et qu'il n'a pas rencontré de problème. La dernière ouverture d'une centrale nucléaire en France date de 1979. Je rappelle que la durée de vie d'une éolienne est de vingt ans.

Je partage les remarques de Didier Marie sur la frontière entre le débat sur la taxonomie et celui sur le nucléaire. Lors de notre récent déplacement en Italie, nos interlocuteurs ont exprimé des positions très anti-nucléaires et se sont montrés favorables à l'utilisation du gaz. Cela démontre une forme de paradoxe et de discordance des positions.

Je suis, bien entendu, d'accord pour que cette proposition de résolution européenne soit débattue en séance publique. J'avais d'ailleurs anticipé ce sujet du nucléaire alors qu'il n'avait pas encore été débattu au niveau national, en organisant à titre personnel, il y a quelques mois, des auditions. Le débat aurait dû être lancé au moment de la décision de mettre fin au projet Astrid. Les tergiversations de ces dernières années expliquent le retard pris par la France dans le domaine nucléaire.

M. André Gattolin. - Je voudrais regretter à nouveau la mention, au détour d'un alinéa, de l'hydrogène dans la proposition de résolution européenne qui vient d'être adoptée.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. - L'hydrogène figure déjà dans la taxonomie.

À l'issue du débat, la commission a autorisé la publication du rapport d'information et a adopté la proposition de résolution européenne disponible en ligne sur le site du Sénat ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 194, notamment son paragraphe 2, et 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), notamment son article 2,

Vu l'Accord de Paris adopté le 12 décembre 2015 et ratifié le 5 octobre 2016

Vu le règlement (UE) 2020/852 du 18 juin 2020 du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 dit règlement sur la taxonomie,

Vu le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement Européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 dit « Loi européenne sur le climat »,

Vu le règlement délégué (UE) .../... de la Commission du 4 juin 2021 complétant le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil par les critères d'examen technique permettant de déterminer à quelles conditions une activité économique peut être considérée comme contribuant substantiellement à l'atténuation au changement climatique ou à l'adaptation à celui-ci et si cette activité économique ne cause de préjudice important à aucun des autres objectifs environnementaux C(2021) 2800 final,

Vu la directive 2011/70/Euratom du Conseil du 19 juillet 2011 établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs,

Vu la directive 2014/87/Euratom du Conseil du 8 juillet 2014 modifiant la directive 2009/71/Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires,

Vu la « Stratégie de développement à long terme à faibles émissions de gaz à effet de serre » de l'Union européenne et de ses États-membres, notifiée le 6 mars 2020 par le Conseil européen à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC),

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen (CESE) et au Comité des régions (CdR) du 11 décembre 2019 instituant « Le Pacte vert pour l'Europe », COM (2019) 640 final,

Vu la communication de la Commission du 21 avril 2021 intitulée « Taxonomie de l'Union européenne, publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises, préférences en matière de développement durable et obligations fiduciaires : orienter les financements vers le programme vert pour l'Europe »,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen (CESE) et au Comité des régions (CdR) du 13 octobre 2021 intitulée : « La lutte contre la hausse des prix de l'énergie: une panoplie d'instruments d'action et de soutien », COM (2021) 660 final,

Vu la déclaration de la présidente de la Commission à l'issue de la réunion du Conseil européen des 21 et 22 octobre 2021,

Vu le rapport et son annexe du Groupe d'experts techniques (GET) sur la finance durable de mars 2020 intitulés « *Taxonomy report : technical report* » et « *Taxonomy report : technical annex* »,

Vu le rapport du Centre commun de recherche (CCR) du 29 mars 2021 intitulé « *Technical assessment of nuclear energy with respect to the 'do no significant harm' criteria of Regulation (EU) 2020/852 ('Taxonomy Regulation')* »,

Vu le rapport du Comité scientifique des risques sanitaires, environnementaux et émergents (CSRSEE) sur le rapport du CRC précité, du 29 juin 2021,

Vu l'opinion du Groupe d'experts de l'article 31 du traité Euratom susmentionné, du 28 juin 2021, sur le même rapport,

Vu le rapport spécial du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) du 6 octobre 2018 intitulé « Réchauffement planétaire de 1,5°C » et le premier volume du rapport spécial du 9 août 2021 consacré aux sciences physiques du changement,

Vu le rapport de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) du 10 novembre 2021 intitulé « *Nuclear Science and Technology for Climate Adaptation and Resilience* »,

Considérant que la taxonomie, établie en vertu du règlement (UE) 2020/852, pose un cadre nouveau qui tend à évaluer selon des critères techniques les activités économiques qualifiées de durables sur le plan environnemental, afin d'encourager la réorientation des flux financiers vers ces activités ;

Considérant que la taxonomie environnementale européenne constitue de plus en plus un outil de référence pour les produits financiers et les labels européens de finance durable mais aussi à terme en matière de finances publiques ;

Considérant que les articles 10 et 11 du règlement (UE) 2020/852 sur la taxonomie prévoyaient que la Commission européenne adopte un acte délégué relatif, respectivement, à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci de la taxonomie de l'Union européenne, en ce qui concerne les critères d'examen technique, au plus tard le 31 décembre 2020 ;

Considérant que le règlement délégué (UE) .../... de la Commission du 4 juin 2021 complétant le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil par les critères d'examen technique permettant de déterminer à quelles conditions une activité économique peut être considérée comme contribuant substantiellement à l'atténuation au changement climatique ou à l'adaptation à celui-ci et si cette activité économique ne cause de préjudice important à aucun des autres objectifs environnementaux n'a malheureusement pas statué sur le caractère durable de l'activité de production nucléaire, la Commission renvoyant à un acte délégué complémentaire ;

Considérant que l'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne reconnaît que les mesures prises dans le domaine de l'énergie ne doivent pas porter atteinte au droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique ;

Considérant que le Conseil européen, dans sa « Stratégie de développement à long terme à faibles émissions de gaz à effet de serre » notifiée le 6 mars 2020 à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), a rappelé le droit des États membres de décider de leur bouquet énergétique et de choisir leurs techniques, précisant que « *certaines États membres ont indiqué qu'ils utilisaient l'énergie nucléaire comme part de leur mix énergétique* » ;

Considérant que l'article 19 du règlement (UE) 2020/852 sur la taxonomie établit que les critères d'examen technique des activités économiques doivent respecter le principe d'égalité de traitement dès lors que celles-ci

contribuent à au moins un des objectifs environnementaux afin d'éviter toute distorsion de concurrence sur le marché ;

Considérant que l'article 2 du traité instituant une Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) prévoit de faciliter les investissements et d'assurer la réalisation des installations fondamentales nécessaires au développement de l'énergie nucléaire dans la Communauté, notamment en encourageant les initiatives des entreprises, ainsi que d'établir des normes de sécurité uniformes pour la protection sanitaire de la population et des travailleurs et de veiller à leur application ;

Considérant que la directive 2014/87/Euratom du Conseil du 8 juillet 2014 modifiant la directive 2009/71/Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires concourt au renforcement de la sûreté nucléaire au sein de l'Union européenne et impose à chaque État membres de mettre en place un cadre législatif et réglementaire comprenant une autorité de réglementation indépendante ;

Considérant que la directive 2011/70/Euratom du Conseil du 19 juillet 2011 établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs contribue au renforcement de la sûreté nucléaire au sein de l'Union européenne et impose à chaque État membre de se doter d'un cadre législatif et réglementaire visant à mettre en place des programmes nationaux de gestion des déchets radioactifs et du combustible usé ;

Considérant que la 21ème Conférence des parties (COP21) de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), réunie à Paris en décembre 2015, a fixé pour objectif une réduction du réchauffement climatique en-dessous de 2 degrés d'ici la fin du siècle, cet objectif ayant été fixé en-dessous de 1,5 degré par la COP26 à Glasgow en novembre 2021 ;

Considérant que l'article 4 de l'Accord de Paris, signé par la France le 12 décembre 2015 et ratifié par elle le 5 octobre 2016, assigne aux plus de 190 États parties la nécessité d'atteindre la « neutralité carbone » d'ici à 2050, entendue comme un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre (GES) ;

Considérant que l'Union européenne s'est fixé pour objectif de réduire de 55 % ses émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990 et de parvenir à la neutralité carbone d'ici à 2050, conformément à la loi européenne sur le climat, et que le secteur de l'énergie représente 75 % ces émissions, selon la Commission européenne ;

Considérant que l'Union européenne s'est également fixé pour objectifs de réduire, d'ici à 2030, de 36 % sa consommation d'énergie primaire et de porter à 40 % la part d'énergies renouvelables dans sa consommation énergétique, conformément à la loi européenne sur le climat, et qu'un doublement de la demande d'électricité est attendu d'ici à 2050, selon le commissaire européen chargé du marché intérieur ;

Considérant que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), dans son rapport spécial « Réchauffement planétaire à 1,5 °C », du 6 octobre 2018, inclut l'énergie nucléaire, aux côtés des énergies renouvelables et du captage et stockage du CO₂, parmi les options d'atténuation et de développement durable évaluées dans le secteur de l'approvisionnement énergétique et que, dans le premier volume du rapport spécial consacré aux sciences physiques du changement, du 9 août 2021, il conclut à un changement climatique particulièrement inquiétant à l'échelle mondiale et à un rythme plus rapide que prévu ;

Considérant que l'Agence internationale de l'énergie (AIE), dans son rapport « *Nuclear Science and Technology for Climate Adaptation and Resilience* », du 10 novembre 2021, plaide pour contribuer aux efforts d'adaptation au changement climatique à travers la recherche et la coopération technique dans la science et les technologies nucléaires ;

Considérant les conclusions du rapport du Centre commun de recherche (CCR), publié le 28 mars 2021, validées par deux comités d'experts désignés par la Commission européenne – Comité scientifique des risques sanitaires, environnementaux et émergents (CSRSEE) et Groupe d'experts de l'article 31 du traité de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) –, sur les aspects relatifs au principe DNSH (« *do no significant harm* »), tel que défini dans le règlement sur la taxonomie, à savoir qu'« *aucune preuve scientifique [ne vient affirmer] que l'énergie nucléaire est plus dommageable pour la santé humaine ou l'environnement que d'autres technologies de production d'électricité déjà incluses dans la taxonomie* » ;

Considérant la déclaration de la Présidente de la Commission européenne, à l'issue de la réunion du Conseil européen des 21 et 22 octobre 2021, évoquant le besoin de l'énergie nucléaire comme source stable, aux côtés des énergies renouvelables, pour atteindre les objectifs que l'Union européenne s'est fixés, ainsi que la communication de la Commission européenne du 13 octobre 2021 sur la lutte contre la hausse des prix de l'énergie qui prévoit que « *l'acte délégué complémentaire couvrira l'énergie nucléaire* » ;

Rappelle que, selon les traités, les États membres de l'Union européenne déterminent souverainement la structure générale de leur approvisionnement énergétique ;

Souligne que, tout en s'efforçant de promouvoir la décarbonation de l'énergie, la Commission européenne doit garantir le respect de la souveraineté de chaque État membre en matière de bouquet énergétique national et soutenir toutes les technologies décarbonées ;

Fait valoir que l'engagement pris par l'Union européenne de mettre fin à l'utilisation des énergies fossiles et l'électrification croissante des usages nécessitent de disposer de plus d'électricité décarbonée, stable et compétitive ;

Estime que la lutte de l'Union européenne contre le changement climatique doit nécessairement s'appuyer sur une diversité de sources d'énergie décarbonées ;

Juge que l'énergie nucléaire, qui contribue déjà à la décarbonation de l'approvisionnement énergétique de près de la moitié des États membres, doit permettre à d'autres États membres de sortir de l'utilisation des énergies fossiles, pour atteindre l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 ;

Relève que les conclusions des différents rapports techniques et scientifiques approfondis d'experts de l'Union européenne, publiés en 2021, considèrent que la production d'électricité nucléaire peut contribuer à l'objectif d'atténuation du changement climatique, qu'elle ne porte pas atteinte aux autres objectifs environnementaux et qu'elle peut par conséquent être qualifiée d'activité durable au sens du règlement sur la taxonomie ;

Estime que l'inclusion du nucléaire dans la taxonomie contribue, en encourageant la réorientation des flux financiers vers des investissements durables, aux objectifs fixés par l'Union européenne dans le « Pacte vert pour l'Europe ». Elle permet de mobiliser au mieux toutes les énergies nécessaires à la décarbonation dans les délais visés par le Pacte vert ;

Prend acte de la décision de la Commission européenne d'adopter un acte délégué complémentaire pour les activités de certains secteurs de l'énergie qui ne sont pas encore couvertes par l'acte délégué relatif au volet climatique de la taxonomie de l'Union européenne, dont l'énergie nucléaire ;

Demande à ce que l'acte délégué complémentaire prévu à l'article 10 du règlement (UE) 2020/852 sur la taxonomie :

- inclue l'énergie nucléaire à la taxonomie, en veillant à reconnaître les activités économiques liées à la construction ou à l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de cette énergie en tant qu'activités durables ;
- maintienne une neutralité technologique entre l'hydrogène issu de l'énergie nucléaire et celui issu des énergies renouvelables ;

- ne soumette pas les activités économiques liées à la construction ou à l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie nucléaire à des obligations d'information autres que celles applicables à toute activité durable ;
- soit pris avant le 31 décembre 2021, afin d'entrer en vigueur de manière concomitante avec les autres dispositions de la taxonomie.

Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- Mme Valérie Faudon, déléguée générale et M. Thomas Jacquemet, responsable des affaires publiques de la **Société française d'énergie nucléaire** (SFEN) ;

- M. Erkki Maillard, directeur des affaires européennes d'**Électricité de France** (EDF) ;

- M. Jacques Percebois, professeur émérite à l'Université de Montpellier, directeur du **Centre de Recherche en Économie et Droit de l'Énergie** (CREDEN) ;

- M. Guillaume Primot, conseiller Services financiers, Banque, Assurance auprès de la **Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne** ;

- M. Roger Spautz, chargé de campagne nucléaire et Mme Florence de Bonnafos chez **Greenpeace France**.