



...le projet de loi relatif à l'

ACCÉLÉRATION DE LA PRODUCTION D'ÉNERGIES RENOUVELABLES (ENR)

CONCERTE ET PLANIFIER EN PARTANT DES TERRITOIRES : DEUX CHÂÎNONS MANQUANTS MAIS INDISPENSABLES POUR ACCÉLÉRER LA PRODUCTION D'ÉNERGIES RENOUVELABLES

Le Sénat a adopté, à la quasi-unanimité, le 4 novembre 2022 le projet de loi **relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables**, confirmant les nombreux apports du texte de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sur le rapport de Didier Mandelli, et y apportant plusieurs modifications.

Saluant un **texte bienvenu**, dans un **contexte géopolitique et énergétique troublé**, la commission, en lien avec celle des affaires économiques et celle de la culture, a toutefois déploré les **nombreuses lacunes du texte** soumis par le Gouvernement à l'examen du Sénat.

Émettant des **doutes majeurs quant à la capacité du projet de loi à rattraper le retard** pris sur le développement des énergies renouvelables, pourtant indispensables à la **préservation de notre souveraineté énergétique** et à **l'atteinte de nos objectifs climatiques**, la commission a relevé l'ambition du texte en adoptant **129 amendements** visant à :

- **renforcer la planification territoriale**, améliorer la concertation autour des projets d'implantation d'énergies renouvelables et **favoriser la participation** des collectivités territoriales à leur implantation
- **simplifier les procédures administratives** applicables aux projets d'énergies renouvelables et aux projets nécessaires à la transition énergétique, en amont et en aval
- **libérer des surfaces** de déploiement, sans porter atteinte à la biodiversité ou aux sols, notamment en stimulant **l'autoconsommation**
- **sécuriser** les dispositions proposées d'un point de vue juridique, afin de garantir leur pleine **effectivité** et leur **mise en œuvre rapide**.

1. LE PROJET DE LOI : UN TEXTE BIENvenu, MAIS INSUFFISANT AU REGARD DES ENJEUX ÉNERGÉTIQUES ET CLIMATIQUES

A. UN CONSTAT PARTAGÉ : UN RETARD DANS LE DÉPLOIEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

1. Des énergies renouvelables indispensables à la préservation de notre souveraineté énergétique et à l'atteinte de nos objectifs climatiques

Le **contexte géopolitique et énergétique très tendu** dans lequel s'inscrit le **projet de loi** pousse notre pays à trouver des **solutions pragmatiques** pour assurer sa sécurité d'approvisionnement. Face à cette situation, **relocaliser notre production d'énergie**, en substituant les sources décarbonées aux sources fossiles, et développer des **installations industrielles** nécessaires au développement des énergies renouvelables sont autant d'impératifs.

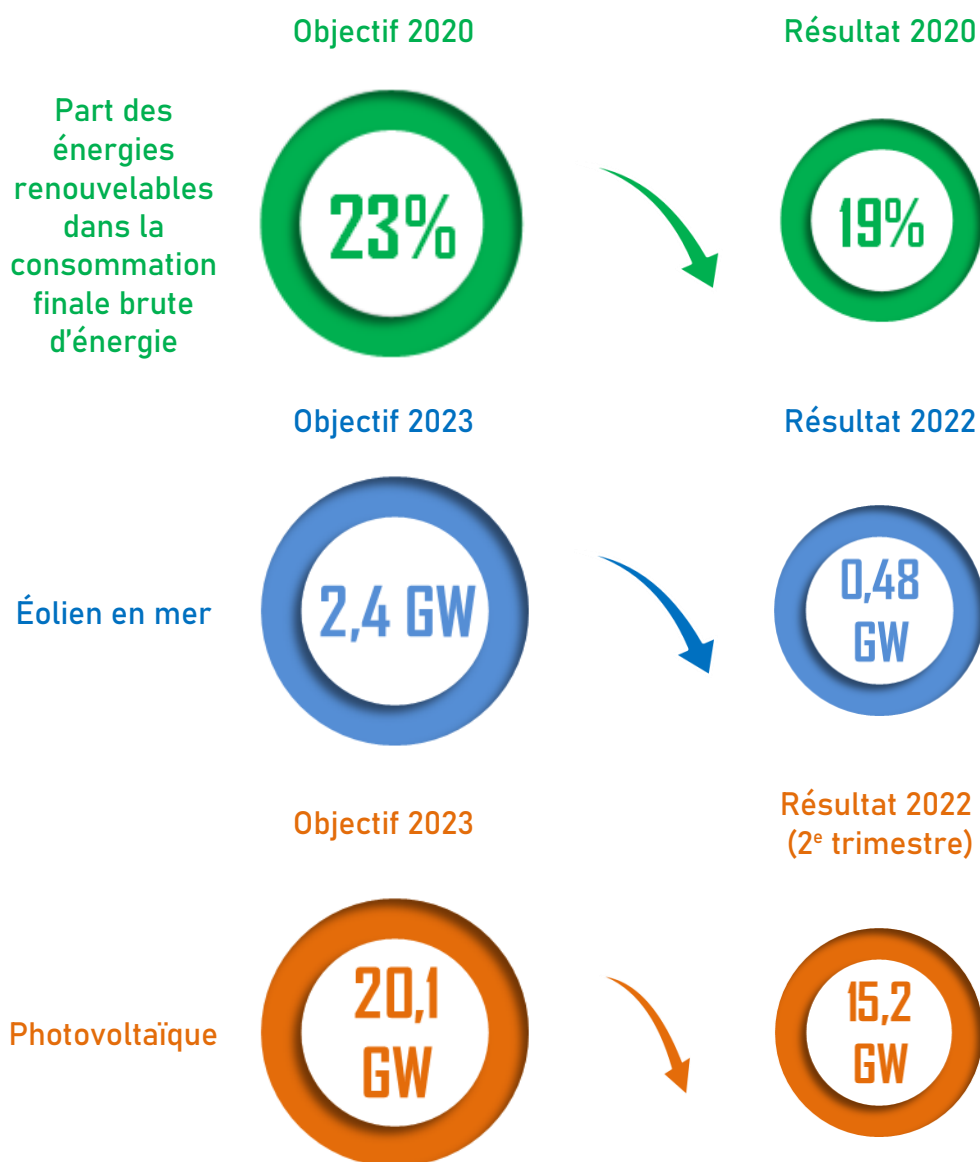
Cette ambition est **nécessaire pour atteindre les objectifs de réduction des émissions** de gaz à effet de serre que notre pays s'est fixés, en parallèle d'un **effort massif de réduction** de notre consommation énergétique.

Un fort développement de l'ensemble des énergies renouvelables est donc indispensable, quel que soit le scénario de neutralité carbone retenu, y compris dans une trajectoire de relance ambitieuse du nucléaire qui fait de la France le n° 1 de l'électricité décarbonée.

2. Le déploiement des énergies renouvelables, la France « mauvais élève »

Seul pays européen à ne pas avoir atteint l'objectif fixé à l'horizon 2020, la France fait aujourd'hui figure de « **mauvais élève** » dans le **déploiement des énergies renouvelables**, ce qui compromet gravement notre sécurité d'approvisionnement et notre capacité à respecter nos engagements climatiques.

Le retard français en quelques chiffres



B. UN PROJET DE LOI PRÉCIPITÉ, INSUFFISANT ET LACUNAIRE

La commission, confortée par le Sénat, n'a donc pu que **partager l'objectif du texte** – l'accélération de la production d'énergies renouvelables – qui relève d'un **impératif énergétique, climatique mais également industriel**. À cet égard, pour la première fois un

projet de loi est intégralement consacré à ces énergies : ce **signal politique fort est donc bienvenu**.

La commission a cependant déploré les **nombreuses lacunes du texte** qui lui était soumis.

➤ **Un texte précipité...**

Une **loi « quinquennale »**, prévue pour 2023, devra déterminer les objectifs et fixer les priorités d'action de la politique énergétique nationale. Elle précédera la **nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**, boussole du mix du pays pour deux périodes successives de cinq ans.

- ⇒ La commission **a vivement regretté la méthode consistant à aborder, par ce projet de loi, l'exception et le particulier avant le cadre général** : il eût été préférable, pour la clarté des débats parlementaires, de débattre, au préalable, des objectifs de développement, filière par filière.

Cette précipitation s'est traduite, une nouvelle fois, par une **étude d'impact « inégale, insuffisante sur plusieurs articles, voire inexistante sur certaines dispositions pourtant importantes »**, comme l'a très justement souligné le Conseil d'État.

Extrait de l'avis du Conseil d'État : « *Les insuffisances relevées [de l'étude d'impact] tiennent, d'abord, à l'absence d'état des lieux, de données précises concernant les situations sur lesquelles portent les mesures, ce qui, dans certains cas, correspond à des oublis réparables, mais, dans d'autres cas, semble accrédi-ter l'idée que l'évolution proposée des textes repose sur des présupposés plus que sur des constats étayés (...)* ».

➤ **Un texte insuffisant...**

Le texte proposé est **décevant et inabouti dans son ambition simplificatrice** : peu de mesures sont de nature à accélérer substantiellement les projets, en particulier sur le plan des **procédures administratives**. Même en supposant que le texte proposé – et son volet réglementaire lancé parallèlement cet été – permette de simplifier ponctuellement les procédures, des **doutes majeurs existent quant à la capacité des services déconcentrés de l'État à répondre aux besoins et à instruire l'ensemble des dossiers, à effectifs constants**.

Extrait de l'avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE) : « *Un des obstacles à la mise en œuvre de la transition énergétique et à la sécurité des projets réside dans le manque de moyens alloués aux services de l'État, notamment ceux en charge de l'instruction des projets de développement énergétique et ceux contribuant aux avis de l'Autorité environnementale, comme au Conseil national de la protection de la nature.* »

➤ **Un texte lacunaire...**

Le **texte est critiquable pour ses nombreux oublis** plus que pour la réalité de son contenu.

Si le projet de loi couvre en théorie l'ensemble des énergies renouvelables, on constate en pratique un **déséquilibre en faveur de l'électricité renouvelable**. Certains secteurs ne pourront, en effet, pas bénéficier pleinement de l'électrification des usages et devront continuer de recourir au **gaz** ou à la **chaleur** : ces derniers devront donc être progressivement décarbonés, au même titre que l'électricité, pour relever le défi de la neutralité carbone.

Le texte est également **totalement muet sur ce qui empêche véritablement les projets d'avancer** : le **manque d'acceptabilité**. La commission est pourtant convaincue que pour accélérer le développement des énergies renouvelables, notre pays devra apprendre à **prendre le temps de l'échange**.

Au regard de ces lacunes, des doutes majeurs existent donc quant à notre capacité à rattraper le retard pris sur le développement du renouvelable, pourtant indispensable à la préservation de notre souveraineté énergétique et à l'atteinte de nos objectifs climatiques.

2. ACCÉLÉRER LE DÉPLOIEMENT PAR UNE PLANIFICATION RENFORCÉE, UNE SIMPLIFICATION PLUS AFFIRMÉE, UNE LIBÉRATION DE SURFACES ARTIFICIALISÉES ET UNE MEILLEURE SÉCURISATION JURIDIQUE DES PROJETS

Face à ces réserves, le Sénat, en cohérence avec les travaux de la commission, a relevé l'ambition du texte, selon **quatre axes principaux**.

A. RENFORCER LA PLANIFICATION TERRITORIALE, AMÉLIORER LA CONCERTATION EN AMONT DES PROJETS ET FAVORISER LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À LEUR IMPLANTATION

Sans **appropriation locale des projets d'énergies renouvelables**, les contentieux continueront de fleurir et les projets peineront à sortir de terre : la commission a donc fait de cette problématique un axe majeur de ses propositions, en lui consacrant un **titre préliminaire, ajouté au projet de loi**.

Sa philosophie : **passer d'une logique prescriptive et descendante** – où Paris décide et les territoires exécutent – **à une approche participative et ascendante** – où collectivités territoriales et citoyens contribuent, au plus près du terrain, à la politique énergétique du pays, en cohérence avec les orientations fixées nationalement. La commission a proposé ainsi :

- d'instituer un **dispositif global de planification territoriale du déploiement des énergies renouvelables**. Ce sont d'abord les **maires**, puis les établissements publics de coopération intercommunale (**EPCI**) en lien avec les départements et les syndicats d'énergie et enfin les **comités régionaux** de l'énergie qui seront à la manœuvre pour définir des **zones propices à l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables**, qui pourront ensuite, et seulement ensuite, être **avalisées par décret**. Ces zones pourront alors bénéficier de souplesses qui permettront d'accélérer substantiellement le développement des projets concernés (article 1^{er} A)
- de **renforcer la voix des élus locaux**, en leur permettant de s'exprimer favorablement ou défavorablement sur l'implantation d'une série de projets d'énergies renouvelables (article 1^{er} C)
- d'**associer plus étroitement** les particuliers, entreprises, associations et collectivités territoriales à proximité d'un site d'implantation, en demandant aux porteurs de projets de leur **proposer une participation à l'investissement ou au capital**, comme cela existe au Danemark (article 18 *bis*)
- d'instituer une **planification spatiale et temporelle spécifique au développement des projets éoliens en mer**. Il convient, d'une part, d'identifier en priorité les **zones propices au sein de la zone économique exclusive (ZEE)** et, d'autre part, de privilégier, pour les appels d'offres qui seront lancés à compter de la publication de la présente loi, des **zones d'implantation situées à une distance minimale de 40 kilomètres du rivage, si et seulement si la technologie le permet** (article 12).



EN SÉANCE

Outre des coordinations et des précisions juridiques, **plusieurs amendements ont été adoptés confirmant, pour l'essentiel, les apports de la commission**.

- À l'article 1^{er} A, cœur du dispositif de planification, **plusieurs amendements adoptés** permettent notamment de :

* mieux associer les **départements** à l'élaboration des listes territoriales identifiant les zones propices à l'implantation d'installations de production d'ENR

* prendre en compte la **part déjà prise par les territoires**, pour le déploiement des ENR, dans la détermination des objectifs indicatifs de puissance à installer

* **donner la possibilité aux comités régionaux de l'énergie d'identifier des zones complémentaires** à celles présentées par les collectivités territoriales, dans le cas où les listes élaborées au niveau communal, intercommunal et départemental, ne permettraient pas d'atteindre les objectifs indicatifs de puissance à installer ou si les listes transmises au comité régional de l'énergie faisaient apparaître un déséquilibre territorial non justifié

* élargir la portée du dispositif institué par la commission à **l'ensemble du territoire national** plutôt qu'au seul territoire métropolitain.

- L'article 1^{er} C, relatif à l'avis conforme des élus locaux sur les projets d'implantation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent à terre, de production de biogaz et de production d'énergie solaire photovoltaïque, a été **supprimé** par l'adoption de 5 amendements. Le rapporteur, s'en remettant à la **sagesse du Sénat**, a considéré que l'économie des articles 1^{er} A et 3 permettaient aux **élus de reprendre la main sur la planification territoriale du déploiement des ENR**, tout en soulignant que des coordinations seraient encore nécessaires au cours de la navette parlementaire afin de mettre en cohérence les dispositifs inscrits à ces articles.

- Un nouvel article 1^{er} CA a été introduit, à l'initiative de la rapporteure pour avis de la commission de la culture, avec avis défavorable du rapporteur, pour **imposer l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France (ABF) aux projets de parcs éoliens terrestres entrant dans le champ de visibilité soit d'un monument historique, soit d'un site patrimonial remarquable**, et situés dans un périmètre de **10 kilomètres** autour de ceux-ci.

- Un nouvel article 1^{er} CB, introduit par un amendement sous-amendé, permet de **conditionner l'implantation d'éoliennes à moins de 1 500 mètres des habitations au respect de normes sonores**.

Plusieurs amendements sont revenus sur le volet relatif à **l'éolien en mer**, contre l'avis du rapporteur :

- l'article 12, réécrit en commission à l'initiative du rapporteur, a été modifié pour prévoir l'intégration de la **cartographie des zones propices aux documents stratégiques de façade**, plutôt que dans un document spécifique, et supprimer la distance d'éloignement minimale de **40 kilomètres** des côtes pour les futures implantations. Le fait de prioriser la **zone économique exclusive (soit à environ 22 kilomètres des côtes)** pour la localisation de ces zones propices a été conservé

- l'article 12 *bis*, concernant la prise en compte d'exigences en matière de **visibilité** des installations situées à moins de 40 kilomètres dans le **cahier des charges** des appels d'offres sur l'éolien en mer, a été supprimé.

B. SIMPLIFIER LES PROCÉDURES APPLICABLES AUX PROJETS D'ENR

Sans simplifications substantielles apportées au cadre des autorisations administratives relatives aux projets d'énergies renouvelables, **l'atteinte de l'objectif que s'est lui-même fixé le Gouvernement** – diviser par deux les délais de déploiement des projets concernés, comme l'a rappelé la ministre Agnès Pannier-Runacher lors de son audition au Sénat – est **illusoire**. Aussi, prenant acte d'un **manque de propositions du Gouvernement** sur ce sujet, la commission a proposé :

- la création de **nouvelles dérogations procédurales temporaires** (autorisation environnementale, enquête publique, recours contentieux) et un **encadrement de la phase d'instruction** des projets par les services de l'État (article 1^{er})
- **l'attribution automatique de l'autorisation d'exploiter** une installation de production d'électricité pour les **lauréats d'un appel d'offres** relatif aux ENR (article 4 *bis*)
- l'instauration d'un **fonds de garantie pour couvrir les risques contentieux** des porteurs de projet (article 5 *bis*)

- la désignation de **référénts préfectoraux**, dans chaque département, pour l’instruction de l’ensemble des autorisations relatives aux projets d’énergies renouvelables et des projets industriels nécessaires à la transition énergétique (article 1^{er} bis)
- des **évolutions pérennes aux régimes de l’évaluation environnementale, de l’autorisation environnementale, de la participation du public et du contentieux administratif**, conçues avec le triple objectif de renforcer la **concertation** en amont pour les projets les plus importants, d’**alléger**, lorsque c’est possible, la **charge pesant sur les services de l’État** chargés de l’instruction des projets et d’**accélérer la mise en œuvre** des projets en aval (articles 1^{er} ter à 1^{er} octies)
- une **amélioration de l’information du public** dans le cadre de la procédure de participation du public par voie électronique (PPVE) en prévoyant la possibilité de consulter le dossier du porteur du projet dans les **espaces France Services et à la mairie du territoire d’accueil du projet** (article 2 bis)
- la mise à disposition par **l’État des études techniques et environnementales** nécessaires aux porteurs de projet dès le lancement de l’AO, afin de **faciliter leur travail** et de ne pas retarder le lancement des procédures (article 12 ter)
- la conclusion d’une **concession d’occupation du domaine public dès la désignation du lauréat d’un AO pour l’éolien en mer**, pour raccourcir les délais administratifs (article 15 bis)
- l’application à la **ZEE des pouvoirs de régularisation** du juge administratif, pour accroître la **sécurité juridique des projets éoliens en mer** (article 13 ter).

Les évolutions, **pragmatiques** mais **ambitieuses**, ainsi proposées par la commission s’inscrivent en **pleine cohérence** avec les réflexions actuellement conduites au sein de l’Union européenne pour l’accélération du développement des énergies renouvelables. Elles visent à **transformer nos actuelles faiblesses en véritables avantages comparatifs**, par rapport à nos partenaires européens, pour rattraper notre retard.



EN SÉANCE

Outre des amendements de précision rédactionnelle et de coordination juridique, les sénateurs ont adopté plusieurs amendements s’inscrivant dans l’objectif de **simplification** du texte, consolidé en commission. Ainsi :

- un nouvel article 1^{er} *quinquies* A a été introduit afin de poser une première **définition législative de la notion de renouvellement** d’un projet d’installation d’énergies renouvelables
- un nouvel article 4 bis A a été introduit pour **sécuriser la conservation de la déclaration d’utilité publique (DUP) d’une canalisation de transport de gaz naturel ou assimilé, d’hydrocarbures et de produits chimiques existante, qui serait convertie** pour transporter des nouveaux produits, tels que l’hydrogène et contribuer à l’atteinte de la neutralité carbone
- à l’article 5, les sénateurs ont adopté un amendement, avec avis de sagesse du rapporteur, visant à appliquer les dispositions relatives aux **contentieux aux procédures juridictionnelles en cours** à la date de publication de la présente loi
- un nouvel article 5 bis A, introduit avec avis de sagesse du rapporteur, tendait à **attribuer au Conseil d’État la compétence pour statuer en premier et en dernier ressort** sur les litiges concernant les projets d’installations de gaz renouvelable, dans un objectif d’accélération des procédures.

En revanche, **les sénateurs sont revenus sur plusieurs mesures du texte initial et du texte adopté en commission qui concourraient à la simplification et à l’accélération** du déploiement des projets.

- à l'article 1^{er}, les sénateurs ont adopté **4 amendements qui rétablissent la possibilité, pour les préfets, d'organiser une enquête publique** en fonction des enjeux socio-économiques et des impacts sur l'environnement et sur l'aménagement du territoire du projet concerné, **même lorsque celle-ci n'est pas requise en application du I de l'article L. 123-2 du code de l'environnement** et que le projet aurait dès lors fait l'objet d'une participation du public par voie électronique
- à l'article 1^{er} *quinquies*, introduit en commission à l'initiative du rapporteur, les sénateurs ont adopté un amendement, avec avis favorable du rapporteur, qui substitue au dispositif de **certification** des bureaux d'études intervenant pour la réalisation d'études d'impacts environnementales un **dispositif plus souple de qualification**
- à l'article 4, les sénateurs ont adopté un amendement du Gouvernement, contre l'avis du rapporteur, visant à rétablir l'ensemble des conditions présentes dans le texte initial pour reconnaître que les projets ENR présentent une raison impérieuse d'intérêt public majeur par principe. Ce faisant, les petits projets seraient exclus du dispositif.

C. LIBÉRER DES SURFACES, SANS PORTER ATTEINTE À LA BIODIVERSITÉ OU AUX SOLS, STIMULER L'AUTOCONSOMMATION

Notre politique de décarbonation ne nous permettra pas de relever les défis de demain si elle conduit, dans le même temps, au **dépassement d'autres limites planétaires** que sont **l'érosion de la biodiversité et le changement d'utilisation des sols**.

L'accélération du développement des énergies renouvelables devra passer prioritairement par la **mobilisation de surfaces à faibles enjeux environnementaux et fonciers**, et la stimulation de **l'autoconsommation**. Dans cette perspective, la commission a adopté plusieurs amendements pour :

- **renforcer les obligations de couverture** en énergie solaire des **bâtiments non résidentiels existants et nouveaux**, afin d'anticiper les orientations européennes consécutives au déclenchement de la guerre en Ukraine (articles 11 *bis* et 11 *ter*)
- **faciliter l'achat de procédés de production d'énergies renouvelables** afin d'équiper ces bâtiments, par l'introduction d'un **suramortissement** bénéficiant aux entreprises et l'extension du bénéfice des **certificats d'économie d'énergie (CEE)** aux installations renouvelables électriques (article 11 *septies*)
- **lever les contraintes réglementaires et techniques** pouvant limiter l'installation d'ouvrages renouvelables sur les bâtiments, notamment en rendant les **bâtiments neufs prêts à accueillir des énergies renouvelables** et en **limitant le pouvoir bloquant des architectes des bâtiments de France (ABF)** pour l'installation en zone classée (article 11 *octies*)
- dans le cadre des opérations d'autoconsommation, **permettre aux tiers investisseurs** d'exercer une mission de gestion ou de revente du surplus de l'électricité (article 11 *sexies*)
- permettre **l'implantation de modules photovoltaïques innovants sur les voies ferrées** (article 7)
- prévoir la **mise à disposition du foncier de l'État et de ses opérateurs** pour le développement d'énergies renouvelables sur des surfaces artificialisées (article 8).



EN SÉANCE

Dans la continuité du travail de commission, le Sénat a adopté plusieurs amendements pour **accélérer le déploiement des énergies solaires renouvelables** en :

- facilitant l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des terrains relevant d'une **activité de gestion de déchets non dangereux** (article 10 *bis*)
- renforçant plus encore les obligations de couverture en énergie solaire des bâtiments non résidentiels nouveaux, notamment par une **augmentation de la surface de couverture** (article 11 *bis*)
- introduisant **plusieurs dispositions fiscales pour inciter à l'autoconsommation** (articles 11 *octies* A, 11 *octies* B, 11 *octies* C)
- renforçant la **prise en compte de critères environnementaux** pour l'achat de panneaux, dans le cadre des **achats publics** (article 11 *decies* A) et pour les **appels d'offre** de la Commission de régulation de l'énergie (article 11 *decies* B).

Le Sénat a par ailleurs **supprimé l'article 11 quinquies**, prévoyant un avis simple des **ABF** pour l'installation de panneaux photovoltaïques, avec l'avis favorable du rapporteur, et l'article **11 septies**, prévoyant notamment l'introduction d'un **suramortissement** bénéficiant aux entreprises pour l'achat de production d'énergies renouvelables, contre l'avis du rapporteur.

Plusieurs amendements ont également été adoptés à l'**article 11**, relatif aux obligations de couverture des parkings existants par des ombrières équipées d'énergie solaire, notamment afin d'exclure du dispositif les parkings de poids lourds et d'améliorer le régime de sanctions associé.

D. SÉCURISER JURIDIQUEMENT DES DISPOSITIONS À FORTS ENJEUX POUR LES TERRITOIRES

Dans une logique de **sécurisation juridique** des porteurs de projets et des autorités administratives compétentes en matière de projets d'ENR, la commission a proposé **plusieurs évolutions** pour :

- **préciser** l'entrée en vigueur et l'application dans le temps de plusieurs dispositions temporaires et pérennes (articles 1^{er}, 2, 4, 5)
- **s'assurer que l'ensemble des énergies et techniques** indispensables à l'atteinte de nos objectifs **sont bien incluses dans le champ du texte**, notamment en étendant plusieurs dispositifs proposés par le Gouvernement à la **chaleur renouvelable** (articles 1^{er}, 7, 9 et 10)
- **améliorer la qualité des études d'impact** environnementales (article 1^{er} *quinquies*)
- clarifier la **possibilité d'implantation des installations de méthanisation agricole en zone agricole** au titre du code de l'urbanisme (article 16 *nonies*)
- limiter la gêne que peuvent représenter les **parcs éoliens** pour les activités du ministère de la défense afin de permettre une **répartition plus harmonieuse** de ces installations sur le territoire national (article 16 *bis*)
- prévenir les **pratiques de dumping social** sur les navires battant pavillon étranger dans les parcs éoliens en mer, en étendant à la ZEE le **dispositif de l'« État d'accueil »** (article 15).

Enfin, dans un souci d'**accompagner les territoires dans leur transition énergétique**, la commission a adopté un amendement visant à favoriser l'**adaptation des infrastructures portuaires** au développement des installations de production des énergies **renouvelables en mer, en prévoyant l'ajout d'un volet dédié dans la Stratégie nationale portuaire** (article 15 *ter*).



EN SÉANCE

Dans l'objectif d'améliorer la sécurité juridique de certaines dispositions du texte soumis à l'examen du Sénat, les sénateurs ont adopté des amendements :

- **limitant, aux seuls projets ENR**, la possibilité pour une déclaration d'utilité publique (DUP) de valoir reconnaissance du caractère d'opération répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur (article 4)
- étendant l'article 16 *bis* (conciliation entre l'éolien terrestre et les installations de la Défense) aux **radars de la navigation aérienne civile** et aux radars de compensation pour **Météo France**
- prévoyant une **obligation** pour l'exploitant d'un **parc éolien terrestre** de consigner les **garanties financières** nécessaires au démantèlement des installations auprès de la **Caisse des dépôts et des consignations** (article 16 *ter* B)
- demandant la remise d'un **rapport** au Parlement sur les **expérimentations** menées en matière de réduction des **nuisances lumineuses** liées aux **parcs éoliens terrestres** (article 16 *ter* C).



LA SUITE DE LA NAVETTE

Près de trois mois après le début de son examen et après une lecture dans chaque chambre, un **accord** a été trouvé entre le Sénat et l'Assemblée nationale sur le projet de loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables. Sur les 108 articles du texte final, 39 sont issus du texte du Sénat (voir [la table de concordance](#)).

On ne peut que se féliciter de ce que le texte issu des négociations conforte largement les apports du Sénat, de nombreuses propositions sénatoriales ayant été conservées par l'Assemblée nationale et la CMP ayant abouti à des compromis confortant les positions exprimées par le Sénat.

I) De nombreuses propositions sénatoriales conservées à l'Assemblée nationale

PLANIFICATION TERRITORIALE, RÔLE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le dispositif global de **planification territoriale** du déploiement des énergies renouvelables à l'initiative des élus locaux, déplacé par le Gouvernement à l'article 3, a été **conforté** par l'Assemblée nationale et la CMP : en particulier, les modalités de concertation territoriale ont été clarifiées et consolidées, au service d'un dispositif ascendant efficace et décentralisé permettant d'identifier des zones d'accélération. Les **maires**, en concertation avec les EPCI, **resteront à l'initiative** pour identifier des zones d'accélération des énergies renouvelables. La possibilité existante de réglementer l'implantation d'ENR a été étendue aux communes couvertes par une carte communale ou par un SCoT. Par ailleurs, les communes pourront délimiter des zones d'exclusion dans les secteurs sensibles de leur territoire, à condition que les zones d'accélération permettent d'atteindre les objectifs de développement des énergies renouvelables.

Le principe d'une **localisation prioritaire des parcs éoliens** en mer au sein de la zone économique exclusive (ZEE), soit à plus de 22 kilomètres du rivage, introduit au Sénat afin de garantir une meilleure acceptabilité sociale des projets, a été **conservé** (articles 12 et 12 *bis* A).

L'association plus étroite des particuliers et collectivités territoriales à proximité d'un site d'implantation, en demandant aux porteurs de projets de leur proposer une participation ou une part de leur capital (article 18 *bis*), et l'avance de redevance d'occupation du domaine public pour permettre la prise de participations de collectivités territoriales dans un projet d'énergie renouvelable (18 *ter*), introduites au Sénat, ont été conservées.

SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES

De nombreuses mesures de **simplification** introduites au Sénat ont été conservées :

- l'institution d'un **fonds de garantie** pour couvrir les risques contentieux des porteurs de projet (article 5 *bis*)
- la désignation de **référénts préfectoraux** (en pratique, les sous-préfets), dans chaque département, pour l'instruction des autorisations et l'accompagnement des porteurs de projet (article 1^{er} *bis*)
- la **clarification législative** des incidences environnementales à prendre en compte pour soumettre un **projet de renouvellement** d'une installation d'énergies renouvelables à évaluation environnementale (article 1^{er} *quinquies* A)
- l'attribution automatique de l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité pour les lauréats d'un appel d'offres relatif aux ENR (article 4 *bis*)
- l'amélioration de l'information du public dans le cadre de la procédure de **participation du public par voie électronique (PPVE)**, en prévoyant la possibilité de consulter le dossier du porteur du projet dans les espaces France Services et à la mairie du territoire d'accueil du projet (article 2 *bis*)
- la conservation de la **déclaration d'utilité publique (DUP)** d'une **canalisation** de transport de gaz naturel ou assimilé, d'hydrocarbures et de produits chimiques existante, qui serait convertie pour transporter de nouveaux produits, tels que l'hydrogène, afin de contribuer à l'atteinte de la neutralité carbone (article 4 *bis* A).

LIBÉRATION DE SURFACES DE DÉPLOIEMENT

Plusieurs dispositions issues du Sénat ont été conservées par l'Assemblée nationale afin de faciliter la **libération de surfaces** de développement des énergies renouvelables : objectifs de mise à disposition du foncier de l'État et de ses opérateurs pour le développement d'énergies renouvelables sur des surfaces artificialisées (article 8) ; facilitation de l'implantation de panneaux photovoltaïques à proximité des voies ferrées (article 7) ; dérogation aux plans de prévention des risques inondation pour libérer du foncier (article 11 *quater*).

Plusieurs articles introduits à l'Assemblée nationale s'inscrivent par ailleurs dans la **dynamique initiée par le Sénat** : mise en place d'un plan de valorisation du foncier, pour les grandes entreprises, pour permettre l'accélération du déploiement des énergies renouvelables (1^{er} F) ; dérogations à la loi Littoral à Mayotte et en Guyane pour l'installation d'énergies renouvelables (9 *bis*) ; réalisation d'une étude de faisabilité sur les possibilités d'installations d'ENR par les organismes HLM (11 *ter* A) ; passage à la majorité exprimée dans les assemblées générales de copropriété pour décider de l'installation d'ENR (11 *quater* AA).

SÉCURISATION JURIDIQUE DES DISPOSITIONS

Sur ce dernier volet, plusieurs **ajouts sénatoriaux** ont également été **conservés** par les députés, notamment :

- la possibilité pour les sociétés d'économie mixte locale (SEML) de participer à une communauté d'énergie renouvelable (article 1^{er} D)
- le dispositif visant à assurer la qualification des bureaux d'études intervenant dans le cadre de l'évaluation environnementale, bien qu'il ait été transformé en expérimentation par les députés (article 1^{er} *quinquies*)

- les mesures visant à limiter le **dumping social** dans les parcs éoliens off-shore (article 15)

- la conciliation du développement de l'éolien avec les **installations de défense**, les radars de la navigation aérienne civile et les radars de compensation pour Météo France (article 16 *bis*)

- le renforcement de la prise en compte de **critères environnementaux** pour l'**achat des énergies renouvelables**, dans le cadre des achats publics et pour les appels d'offres de la Commission de régulation de l'énergie (article 11 *decies C*), afin de stimuler la production française. Ces dispositions relatives aux achats publics ont été complétées par l'Assemblée nationale, notamment par une entrée en vigueur anticipée, pour les énergies renouvelables, des mesures de « verdissement » de la commande publique prévue par la loi « Climat et résilience » (article 17 *ter B*).

II) En commission mixte paritaire, des compromis confortant les positions sénatoriales

La commission mixte paritaire (CMP) a permis de rétablir des ajouts du Sénat supprimés ou amoindris par l'Assemblée nationale. Le texte issu des négociations a par ailleurs contribué à supprimer ou ajuster des articles introduits par les députés.

PLANIFICATION TERRITORIALE, RÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

À l'article 3 *bis A* introduit par l'Assemblée nationale, l'obligation de mise en place de **comités de projet** pour le porteur de projet a été circonscrite aux territoires en dehors des zones d'accélération.

Le **transfert de compétence facultatif** en matière d'énergies renouvelables (article 18 *bis B*, issu de l'Assemblée nationale) aux communautés de communes ou aux communautés d'agglomération constituait un sujet de préoccupation majeur pour la commission, qui a souhaité **placer les maires au centre de la planification territoriale du déploiement des énergies renouvelables** : la suppression de cette disposition, obtenue en CMP, constitue donc un motif de satisfaction pour le Sénat.

SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES

- la **pérennisation de plusieurs mesures de simplification** administrative visant à accélérer l'instruction des projets d'ENR (notamment la suppression du certificat de projet et la possibilité de rejeter une demande d'autorisation environnementale pendant la phase d'examen) (article 1^{er})

- le **rétablissement de plusieurs mesures de simplification procédurale** afin d'accélérer le déploiement de projets **au sein des zones d'accélération** qui seront identifiées par les collectivités (encadrement de la **phase d'examen** des demandes d'autorisation environnementale dans un délai de **trois mois** et limitation à **quinze jours** du délai laissé au commissaire-enquêteur pour rendre son rapport à l'issue d'une enquête publique) (article 1^{er} *ter*)

- le **rétablissement de l'article 2** visant à étendre le régime de la participation du public par voie électronique (PPVE) aux demandes de permis de démolir et aux déclarations préalables, en lieu et place de l'enquête publique

- le **rétablissement de l'article 5** qui visait à limiter le risque contentieux portant sur les projets d'ENR (obligation pour le juge administratif de permettre la régularisation d'une illégalité affectant une autorisation environnementale avant de procéder à une éventuelle annulation), assorti d'une mesure introduite au Sénat instaurant une obligation pour l'auteur du recours de le notifier à l'autorité compétente et au porteur de projet, à peine d'irrecevabilité

- la facilitation de la **mise à disposition du domaine public des collectivités territoriales** pour le développement des énergies renouvelables, introduit au Sénat, a enfin été rétablie (article 8).

LIBÉRATION DE SURFACES DE DÉPLOIEMENT

La commission mixte paritaire a permis de conserver des apports du Sénat, contribuant à la **solarisation des toitures** :

- la **solarisation des constructions de bureaux** sera rendue obligatoire pour les nouveaux bâtiments de plus de 500 mètres carrés à compter de 2025 ; l'augmentation du taux de couverture des bâtiments non résidentiels nouveaux et l'extension de ces obligations aux bâtiments publics nouveaux avaient été conservées par l'Assemblée nationale (article 11 *bis*)

- l'article 11 *ter*, supprimé à l'Assemblée nationale, a été réintroduit à la faveur des négociations de CMP : les bâtiments non résidentiels existants de plus de 500 mètres carrés devront être couverts par un dispositif de production d'énergie solaire ou un dispositif végétalisé avant 2028

- l'article 11 *octies*, également supprimé par les députés, a été partiellement réintroduit : les bâtiments neufs devront être prêts à accueillir des énergies renouvelables et les collectivités territoriales pourront déroger aux règles de gabarit des PLU pour l'installation d'énergies renouvelables en toiture.

À l'article 11, relatif à la couverture des parkings existants en ombrières photovoltaïques, quelques apports sénatoriaux ont été supprimés (notamment l'exclusion des parkings de poids lourds du dispositif). D'autres ajouts ont néanmoins été confortés à l'Assemblée nationale et lors de la CMP, notamment via une entrée en vigueur progressive du dispositif pour les collectivités territoriales.

SÉCURISATION JURIDIQUE DES DISPOSITIONS

L'article 1^{er} CBA, issu de l'Assemblée nationale, prévoyait que l'autorisation d'exploiter tiennne compte notamment de la nécessité de diversifier les sources d'énergies renouvelables localement, et de prévenir les effets de saturation visuelle dans le paysage : à l'initiative du Sénat, la CMP a allégé le dispositif proposé pour lever les risques contentieux.

À l'article 4, seuls les projets d'énergies renouvelables pourront bénéficier d'une reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) : les projets de production d'hydrogène vert et de gaz bas carbone ne seront donc pas concernés, comme le souhaitait le Sénat. Toutefois, la suppression de la reconnaissance de la RIIPM à tous les projets bénéficiant d'une déclaration d'utilité publique, qu'ils soient en lien ou non avec les enjeux de transition énergétique, a été actée en CMP, à la demande du Sénat.

De même, si l'article 16 *ter* instaurant une filière de responsabilité élargie du producteur (REP) pour améliorer les performances de la filière éolienne en matière d'économie circulaire n'a pas été conservé, la prise compte des objectifs de recyclage, de réutilisation et de réemploi dans les appels d'offres de la Commission de régulation de l'énergie, introduite à l'Assemblée nationale (article 16 *quater* AA), répond pour partie à la préoccupation soulevée par le Sénat.

III) En commission mixte paritaire, quelques suppressions de dispositions sénatoriales

Au-delà des nombreux apports conservés par l'Assemblée nationale et des compromis obtenus dans le cadre de la CMP, quelques **suppressions** d'articles et de dispositions votés par le Sénat sont à **déplorer** :

- la suppression de l'avis conforme de l'ABF pour les éoliennes visibles dans un rayon de 10 km autour d'un monument historique et d'un site patrimonial remarquable (1^{er} CA, voté contre l'avis du rapporteur au Sénat)

- la suppression de l'attribution au Conseil d'État de la compétence pour statuer en premier et en dernier ressort sur les litiges concernant les projets d'installations de gaz renouvelable (article 5 *bis* A)

- les dérogations à la loi Littoral pour l'installation de dispositifs d'énergies renouvelables limitées aux friches plutôt qu'aux sites dégradés (article 9) : la commission a malgré tout obtenu un avis des associations d'élus concernées sur la liste des friches qui sera arrêtée par voie réglementaire

- la suppression de plusieurs dispositifs techniques visant à accroître le développement des énergies solaires par les particuliers : la possibilité pour les tiers investisseurs d'exercer une mission de gestion ou de revente du surplus de l'électricité (article 11 *sexies*) ; plusieurs dispositions fiscales pour inciter à l'autoconsommation (articles 11 *octies* A, 11 *octies* B, 11 *octies* C)

- la suppression de la facilitation de l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des terrains relevant d'une activité de gestion de déchets non dangereux (article 10 *bis*, introduit contre l'avis du rapporteur)

- la suppression de l'obligation pour l'exploitant d'un parc éolien terrestre de consigner les garanties financières nécessaires au démantèlement des installations auprès de la Caisse des dépôts et des consignations (article 16 *ter* A). Toutefois, la réévaluation périodique du montant des garanties financières devant être constituées pour le démantèlement des éoliennes, pour tenir compte notamment de l'inflation (5 *ter*, introduit à l'Assemblée nationale), répond pour partie à la préoccupation soulevée au Sénat.

POUR EN SAVOIR +

- **Projet de loi de finances pour 2023 - Développement durable – Transition énergétique, climat et recherche** : [Avis n° 119 \(2022-2023\)](#) de MM. [François Calvet](#) et [Frédéric Marchand](#)
- **Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables**. [Rapport n°82 \(2022-2023\)](#) de [M. Didier Mandelli](#) déposé le 26 octobre 2022



Jean-François Longeot

Président
Sénateur du Doubs
(Union centriste)



Didier Mandelli

Rapporteur
Sénateur de la Vendée
(Les Républicains)

Commission de l'aménagement du territoire
et du développement durable

http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl21-889.html>

