



...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**

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le 26 octobre 2022, a examiné le rapport de Didier Mandelli sur le **projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables**.

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**, elle a souhaité relever 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, tant en amont qu'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**.

La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.

### **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 projet de loi s'inscrit dans un **contexte géopolitique et énergétique très tendu**, qui 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.

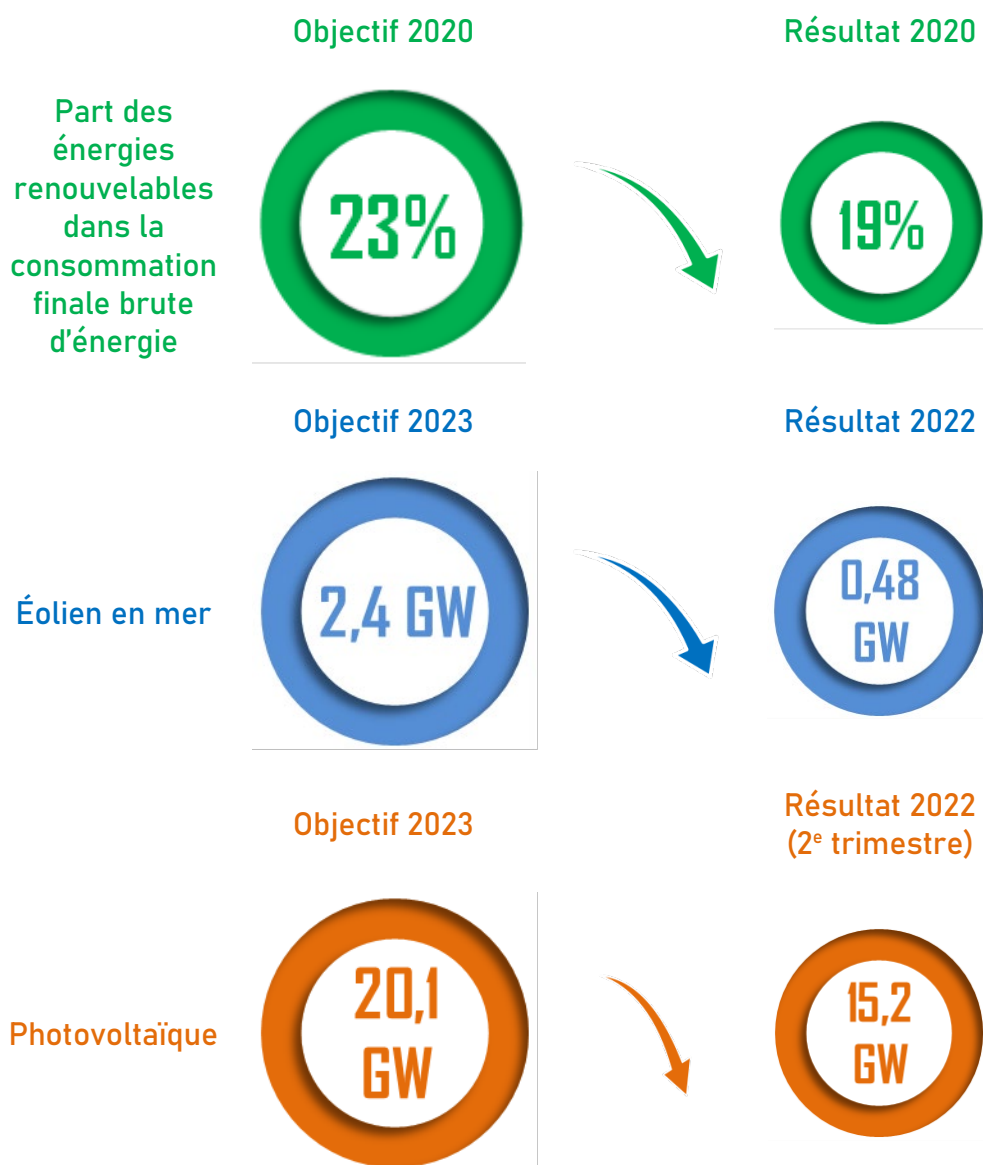
Cette ambition est **nécessaire pour atteindre les objectifs de réduction des émissions** de gaz à effet de serre que notre pays s'est fixés, en parallèle d'un **effort massif de réduction** de notre consommation énergétique.

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 »

La France est le seul pays européen à ne pas avoir atteint l'objectif fixé à l'horizon 2020, faisant 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.

### Quelques chiffres du retard français



## B. UN PROJET DE LOI PRÉCIPITÉ, INSUFFISANT ET LACUNAIRE

La commission ne peut que **partager l'objectif du texte** – l'accélération de la production d'énergies renouvelables – qui relève d'un **impératif énergétique, climatique mais également industriel**. C'est à cet égard la première fois qu'un projet de loi est intégralement consacré à ces énergies : ce **signal politique fort est donc bienvenu**.

La commission déplore néanmoins les **nombreuses lacunes du texte** qui lui est 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 **regrette vivement la méthode consistant à aborder, par ce projet de loi, l'exception et le particulier avant le cadre général** : il eut été préférable, pour la clarté des débats parlementaires, de débattre, au préalable, des objectifs de développement, filière par filière.

Cette précipitation se traduit, 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 – permet 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, la commission a souhaité relever l'ambition du texte en adoptant 129 amendements, répartis en **quatre axes principaux**.

### A. RENFORCER LA PLANIFICATION TERRITORIALE, AMÉLIORER LA CONCERTATION 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 souhaité faire 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 propose 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
- 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
- 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
- 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**.

### 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 propose :

- 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
- **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
- l'instauration d'un **fonds de garantie pour couvrir les risques contentieux** des porteurs de projet
- 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
- 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
- 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**
- 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
- 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
- l'application à la **ZEE des pouvoirs de régularisation** du juge administratif, pour accroître la **sécurité juridique des projets éoliens en mer**.

Les évolutions, **pragmatiques** mais **ambitieuses**, 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.

## **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
- **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

- **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
- 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
- permettre **l'implantation de modules photovoltaïques innovants sur les voies ferrées**
- prévoir la **mise à disposition du foncier de l'État et de ses opérateurs** pour le développement d'énergies renouvelables sur des surfaces artificialisées.

## 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
- **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**
- **améliorer la qualité des études d'impact** environnementales
- clarifier la **possibilité d'implantation des installations de méthanisation agricole en zone agricole** au titre du code de l'urbanisme
- 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
- 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 »**.

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**.



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](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>

