



...le projet de loi relatif à l'

ACCÉLÉRATION DE LA PRODUCTION D'ÉNERGIES RENOUVELABLES (ENR)

CONCERTER 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.

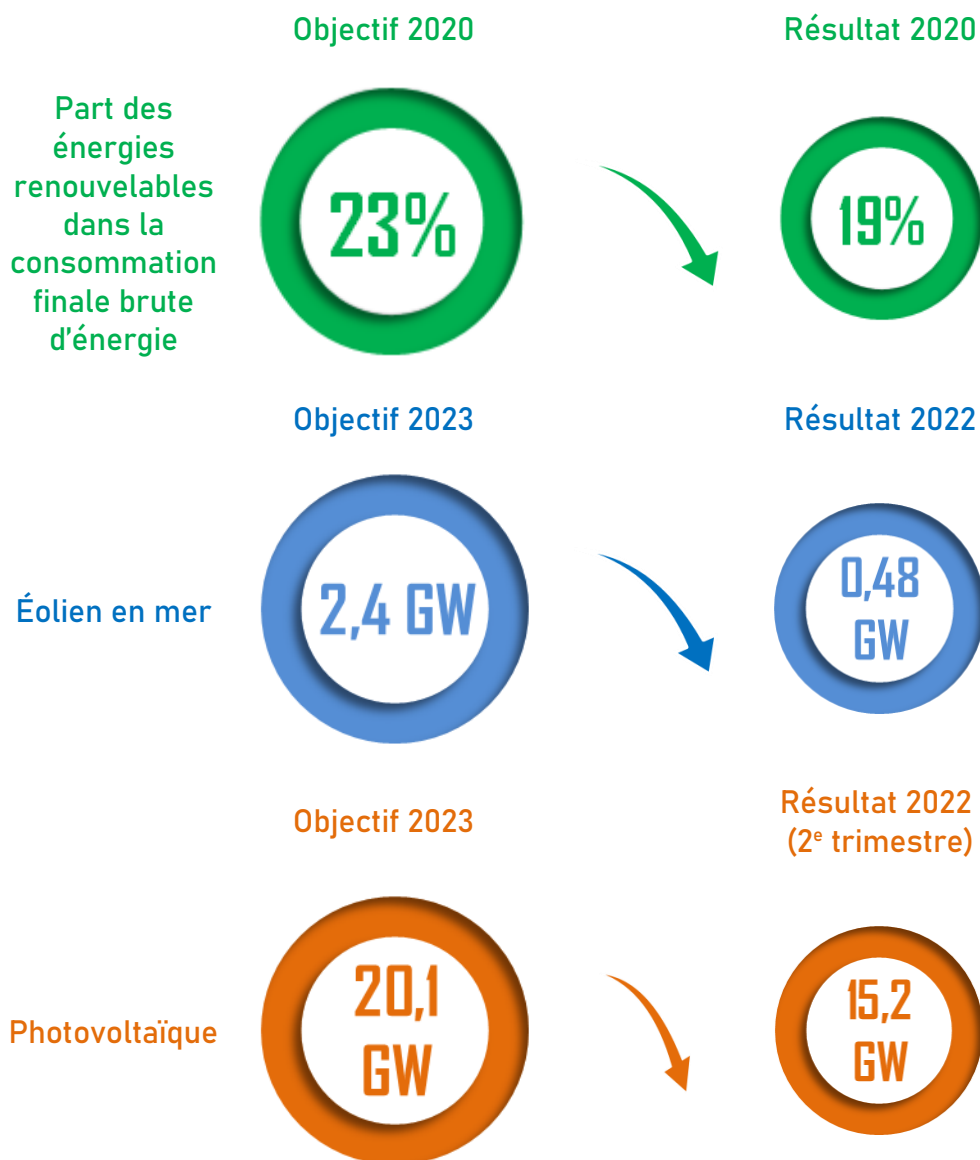
Cette ambition est **nécessaire pour atteindre les objectifs de réduction des émissions** de gaz à effet de serre que notre pays s'est fixés, en parallèle d'un **effort massif de réduction** de notre consommation énergétique.

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 COLLECTIVITÉS 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>



...le projet de loi relatif à

L'ACCÉLÉRATION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES



Mardi 25 octobre 2022, la commission des affaires économiques a examiné le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, dont les articles 3, 6 ainsi que les titres IV et V lui ont été délégués. Partageant l'objectif du projet de loi, mais déplorant sa méthode incomplète et ses lacunes évidentes, le Rapporteur, Patrick Chauvet, a entendu améliorer le texte, dans un double souci de consolidation et de complétude. Il s'est notamment évertué à combler les angles morts du texte, en matière d'hydroélectricité, d'hydrogène, d'agrivoltaïsme ou de stockage.

1. UN OBJECTIF PARTAGÉ, UNE MÉTHODOLOGIE LARGEMENT PERFECTIBLE

Alors que la grave crise énergétique actuelle nécessite d'accélérer fortement l'essor des énergies renouvelables, **le texte présente des difficultés méthodologiques évidentes.**

La commission déplore le mauvais séquençage de l'examen du projet de loi : il aurait fallu commencer par l'examen de la loi quinquennale sur l'énergie, puis du projet de loi énergie nucléaire, puis du projet de loi énergies renouvelables.

De plus, elle regrette le manque d'évaluation financière : on propose de modifier la facture d'électricité des Français, en y intégrant l'acceptation de l'essor des énergies renouvelables, sans que l'étude d'impact ne présente aucun chiffrage d'ensemble.

La commission regrette également le manque de concertation préalable : les élus locaux, comme les professionnels, n'ont pas été assez consultés en amont sur des réformes pourtant majeures en matière d'urbanisme et d'énergie.

Enfin, le sous-calibrage des mesures est manifeste, la France étant dans ce domaine très en retard par rapport à ses homologues européens. Ainsi, s'agissant de l'article 13 sur les projets d'éoliennes à cheval entre le domaine public maritime (DPM) et la zone économique exclusive (ZEE), il n'existe aucun projet à ce jour ; concernant l'article 14 sur les projets d'éoliennes flottantes, il concerne 12 éoliennes flottantes, d'une puissance de 100 MW, et pour la consommation de 187 000 habitants ; c'est positif mais limité face à la crise.

2. DES DISPOSITIONS DISPARATES MAIS IMPORTANTES

La commission, compétente en matière d'énergie et d'urbanisme, a reçu délégation au fond sur les articles 3, 6 et les titres IV et V, qui touchent aux documents et aux autorisations d'urbanisme, aux dispositifs de soutien public et privé aux projets d'énergies renouvelables, dont les contrats d'achat de long-terme et les contrats d'expérimentation, ainsi qu'au partage territorial de la valeur de ces projets.

L'**article 3** vise à faciliter l'évolution des documents d'urbanisme locaux afin de permettre l'implantation de sites de production d'énergies renouvelables, et à mieux articuler les différentes exigences de concertation préalable à ces projets.

L'**article 6** habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour simplifier et accélérer les procédures de raccordement.

L'**article 16** tend à faciliter l'installation d'ouvrages de raccordement au réseau de transport d'électricité dans les zones soumises à la loi littoral.

L'**article 17** a pour objet de créer un cadre juridique pour les contrats d'achat d'électricité, soit les *Power Purchase Agreement* (PPA). Il vise à actualiser le régime des sociétés de financement de long-terme et à consolider les modalités d'intervention de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

L'**article 18** tend à instituer un régime de partage territorial de la valeur, qui consiste en une remise sur la facture d'électricité acquittée par les clients finals ou les communes à proximité d'installations de production d'énergies renouvelables.

L'**article 19** a pour objet d'étendre au gaz bas-carbone les contrats d'expérimentation actuellement appliqués aux biogaz.

L'**article 20** permet de procéder à la ratification de deux ordonnances, la première étant liée à la révision des schémas de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR) et la seconde aux compétences de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour le remboursement de la contribution au service public de l'électricité (CSPE).

| Chiffres clés de l'examen du projet de loi par la commission | | |
|--|---|---|
| 7 articles initiaux et 14 articles additionnels | 100 personnalités auditionnées à l'occasion de 45 auditions | 5 mesures de simplification en matière d'urbanisme et 20 en matière d'énergie |

3. UNE APPROCHE CONSTRUCTIVE MAIS EXIGEANTE

Désireuse de consolider et de compléter le texte, **la commission s'est penchée sur son examen selon 4 directions :**

- 1.** Garantir la **neutralité technologique** entre les différentes sources d'énergies renouvelables, les différents équipements et les différentes technologies ;
- 2.** Permettre concrètement l'**accélération des projets** par l'organisation de l'État (guichet unique), les simplifications réglementaires (procédures d'urbanisme), le financement des actions (contrat d'achat) et la résolution des litiges (régulation de l'instance) ;
- 3.** Veiller à la pleine **association des collectivités**, en respectant leurs compétences et leurs finances et en privilégiant une approche décentralisée de l'ensemble des mesures proposées ;
- 4.** Combler les **angles morts du texte**, sur le plan des énergies (hydroélectricité, biogaz, chaleur) ou des technologies (hydrogène, stockage, métaux), mais aussi pour apporter des articulations nécessaires avec d'autres politiques publiques comme la lutte contre l'artificialisation des sols.

La commission a également souhaité faire aboutir ses **travaux préalables**, qu'il s'agisse de ceux législatifs, telle que la proposition de loi sur l'agrivoltaïsme, adoptée par 251 voix pour et 3 contre, le 20 octobre dernier, ou de contrôle (missions d'information sur la souveraineté économique, le nucléaire et l'hydrogène ou encore le biogaz).

4. ENTRE CONSOLIDATION ET COMPLÉTUDE : L'APPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES DU SÉNAT

La commission a entendu améliorer le texte, dans un double souci de consolidation et de complétude.

1. En premier lieu, la commission a souhaité consolider le texte.

Concernant les **procédures et les documents d'urbanisme (article 3)**, la commission :

- a souhaité **rétablir l'équilibre entre simplification et respect des compétences décentralisées**, en privilégiant des solutions concrètes de mobilisation de foncier à la main des communes et EPCI, plutôt qu'une approche descendante d'implantation forcée par l'État (*suppression de l'extension de la mise en compatibilité au PADD*) ;
- s'est assurée que les mesures proposées couvraient bien **l'ensemble des besoins de simplification** nécessaires aux territoires, en visant non seulement les plans locaux d'urbanisme mais aussi les schémas de cohérence territoriale (SCoT) ;
- a amélioré la prise en compte par les SCoT de la **planification spatiale** de la production d'énergies renouvelables ;
- a étendu l'ensemble des simplifications proposées au **stockage de l'électricité** ;
- a complété l'article par des simplifications relatives à l'implantation de **méthaniseurs**, source d'énergie renouvelable appelée à se développer ;
- a apporté de nécessaires articulations avec le cadre juridique du « **zéro artificialisation nette** », afin que les règles de réduction de l'artificialisation ne viennent pas faire échec aux simplifications proposées.

Sur l'habilitation à légiférer par ordonnance pour simplifier et accélérer les procédures de raccordement (**article 6**), **la commission a souhaité l'encadrer pour :**

- maintenir les compétences des communes, groupements de communes et régions ;
- proscrire une hausse des coûts de raccordement pour les redevables ;
- maintenir les rabais spécifiques pour les producteurs d'énergies renouvelables et les consommateurs électro-intensifs.

De plus, elle a réduit le délai d'habilitation (de 9 à 6 mois), ajouté une concertation préalable et inscrit deux dispositions dans le « dur » de la loi : la suppression d'une contribution acquittée par les communes ou leurs groupements et l'attribution à la CRE d'une compétence pour approuver les contrats d'accès aux réseaux publics de distribution.

Concernant l'installation d'ouvrages de raccordement au réseau de transport public d'électricité (**article 16**), **la commission a voulu confier la compétence au représentant de l'État dans le département**, après avis des communes ou des groupements concernés et de la commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). Elle a imposé **la construction en souterrain de tels ouvrages, sauf contrainte environnementale, et permis qu'ils soient exonérés de l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN)**.

Pour ce qui est des contrats d'achat de long-terme (**article 17**), **la commission a souhaité le consolider pour :**

- mieux articuler les compétences de la CRE avec le principe de liberté contractuelle ;
- garantir que le recours aux PPA s'effectue selon une logique complémentaire aux dispositifs de soutien publics, en l'espèce les obligations d'achat ou les compléments de rémunération attribués par appels d'offres, en accord avec le porteur de projet et sans effet rétroactif ;
- consolider le dispositif des sociétés de financement de long-terme, en ouvrant son bénéfice à tout consommateur final.

En outre, elle a étendu le dispositif des PPA au biogaz, gaz renouvelable et gaz bas-carbone et facilité le recours des collectivités ou de leurs groupements à ces PPA.

Elle a également voulu consolider les appels d'offres, en confortant le critère du bilan carbone conditionnant l'accès aux dispositifs de soutien publics précités, afin qu'il puisse prendre en compte les minerais et métaux stratégiques ; elle a ainsi appliqué concrètement l'une des recommandations de son rapport d'information sur la souveraineté économique.

Pour ce qui est du régime de partage territorial de la valeur (**article 18**), **la commission a souhaité le rendre plus opérationnel pour :**

- cibler les communes ou leurs groupements, et préférer une redistribution publique et collective, à une redistribution privée et individuelle, qui pèserait sur les finances publiques et fragiliserait la péréquation tarifaire ;
- intégrer au dispositif les communes en covisibilité ;
- viser l'ensemble des sources d'énergies renouvelables, dans un souci de neutralité technologique.

De surcroît, elle a institué un dispositif de contribution territoriale au partage de la valeur, permettant d'utiliser la redistribution directe ou indirecte vers les communes ou groupements d'implantation comme un critère de sélection des projets d'électricité renouvelable ou de biogaz, et prévu que les maires des communes ou les présidents de leurs groupements soient informés par les sociétés de financement de production d'énergies renouvelables lors de la souscription de parts, à la constitution comme au renouvellement de ces sociétés.

Concernant l'application du contrat d'expérimentation au gaz bas-carbone (**article 19**), **la commission a veillé à ce que ce contrat vise l'ensemble des gaz renouvelables.**

Elle a aussi procédé aux coordinations nécessaires sur les plans de la programmation énergétique, des droits d'accès, des dispositifs de comptage, de l'information préalable des maires, du portail d'information et du guichet unique existants.

Dans le même temps, elle a facilité la mise en œuvre du droit à l'injection et du certificat de production.

2. En second lieu, la commission a souhaité combler les angles morts du texte sur 4 sujets encore trop méconnus mais qui lui sont chers : l'agrivoltaïsme, l'hydroélectricité, l'hydrogène et le stockage.

Sur le premier sujet, **la commission a injecté dans le projet de loi les dispositions de la proposition de loi en faveur du développement raisonné de l'agrivoltaïsme, adoptée par 251 voix pour et 3 contre, le 20 octobre 2022.** Ce texte donne, pour la première fois, une orientation stratégique, une définition juridique et un soutien budgétaire à cette technologie prometteuse ; l'enjeu est de lui conférer un cadre légal, pour encourager les projets alliant véritablement production électrique secondaire et production agricole principale, tout en prévenant les risques de conflits d'usages et de projets alibis.

Regrettant que l'hydroélectricité n'y figure que très peu, **la commission a prévu de faciliter les augmentations de puissance, au moins à titre temporaire, en cas de menace grave pour la sécurité d'approvisionnement.**

Dans la droite ligne de son rapport d'information sur l'énergie nucléaire et l'hydrogène bas-carbone, **la commission a souhaité conforter l'hydrogène**, en prévoyant son intégration à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et aux comités régionaux de l'énergie, en consolidant le rôle de la CRE et des autorités organisatrices de la distribution d'électricité et de gaz (AODE), en favorisant les mutualisations dans le cadre des plateformes industrielles et en instituant un référent unique, à titre expérimental, pour les porteurs de projets.

Enfin, **la commission a voulu que la prochaine loi quinquennale sur l'énergie fixe des objectifs en matière de stockage**, car les énergies renouvelables pèchent encore trop par leur intermittence, mettant ainsi en œuvre l'une des préconisations de son rapport d'information sur la souveraineté économique.

| Apports essentiels de la commission | | | |
|--|---|---|--|
| Axe 1 – Garantir la neutralité technologique | Axe 2 – Accélérer les projets d'énergies renouvelables | Axe 3 – Mieux associer les collectivités territoriales | Axe 4 – Combler les angles morts du texte |
| Soutenir toutes les technologies d' électricité renouvelable | Compléter la planification nationale et locale | Garantir les compétences des collectivités en matière d'urbanisme | Donner un cadre légal à l' agrivoltaïsme |
| Tenir compte du gaz et de la chaleur au-delà de l'électricité | Étendre les PPA et les sociétés de financement les mettant en œuvre | Exonérer les collectivités de contribution sur le raccordement aux réseaux d'électricité | Soutenir l' hydroélectricité en favorisant les augmentations de puissance |
| Tenir compte du stockage au-delà de la production | Étendre le guichet unique au gaz bas-carbone et en instituer un pour l'hydrogène | Prévoir une répartition territorialisée de la valeur , <i>via</i> les rabais tarifaires mais aussi les appels d'offres | Soutenir l' hydrogène en autorisant les mutualisations dans les bassins industriels |
| Ne pas oublier l' autoconsommation notamment en gaz | Prévoir une procédure de régularisation pour certaines technologies | Permettre aux collectivités de recourir aux PPA et de participer aux sociétés de financement | Tenir compte de la dépendance minière des projets d'énergies renouvelables dans les appels d'offres |



EN SÉANCE

Le Sénat a adopté le projet de loi par **320 voix pour et 5 contre** le 5 novembre 2022.

1. À cette occasion, les **articles adoptés en commission** ont été modifiés.

À l'**article 3**, plusieurs évolutions importantes ont été apportées :

- Le **dispositif de planification territoriale**, par le biais de zones d'implantation prioritaires des projets d'énergies renouvelables délimitées au sein des SCoT, a été renforcé et complété. À l'initiative du rapporteur, il a notamment été précisé que **ces zones ne pourront être inscrites au SCoT sans l'avis conforme de la commune d'implantation**. Elles pourront être intégrées au document d'urbanisme *via* une procédure de modification simplifiée, pour accélérer la mise en œuvre de cette nouvelle modalité de planification. Elles seront ensuite recensées par les comités régionaux de l'énergie, et les projets qui s'y implanteront seront valorisés dans le cadre des appels d'offres de la CRE ;
- La possibilité pour le règlement du PLU de soumettre à conditions les implantations d'énergies renouvelables, introduite par la loi « 3DS », a été étendue à tous les types d'énergies renouvelables, afin de permettre un **meilleur encadrement par les collectivités locales des projets qui pourront être autorisés**. Ce renforcement pourra aussi intervenir par modification simplifiée ;
- Un **avis simple de la CDPENAF** a été introduit, dans le cadre de la modification simplifiée des PLU au bénéfice de projets d'énergies renouvelables, afin de garantir l'équilibre entre protection des espaces et déploiement des énergies renouvelables ;
- Les **grands projets d'énergies renouvelables**, d'ampleur européenne ou nationale, verront leur **impact en termes d'artificialisation des sols comptabilisé séparément, dans une enveloppe nationale dédiée**. Cela évitera qu'ils soient sacrifiés aux règles du « ZAN » et permettra aux collectivités de conserver les marges de manœuvre nécessaires pour conduire leurs projets d'ampleur plus limitée.

À l'**article 6 bis**, cinq dispositions supplémentaires, initialement prévues par l'habilitation à légiférer par ordonnance, ont été inscrites directement dans le projet de loi. Elles portent sur l'extension des contrats d'accès aux réseaux publics d'électricité, de ceux de distribution à ceux de transport, l'allongement du S3REnR, de 10 à 15 ans, l'application d'un tel schéma en Corse, l'actualisation des méthodes et des calculs de coût, et la possibilité de mutualiser des travaux de raccordement en matière d'électricité et de fibre optique.

À l'**article 11 decies**, les dispositions de la proposition de loi sénatoriale sur l'agrivoltaïsme, toutes adoptées, ont été complétées par un encadrement plus large de l'implantation des installations photovoltaïques en zones agricoles, naturelles ou forestières.

À l'**article 17**, trois outils contractuels ont été institués pour permettre aux collectivités territoriales de s'approvisionner en électricité, *via* une opération d'autoconsommation individuelle, une opération d'autoconsommation collective ou un contrat de vente directe de long-terme en électricité. De plus, la CRE a été dotée d'une mission de suivi statistique des contrats de vente directe de long-terme en électricité et en gaz attribués à des projets d'énergies renouvelables électriques ou gaziers, dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres.

À l'**article 18**, la contribution territoriale au partage de la valeur, créée par la commission pour sélectionner les projets d'énergies renouvelables électriques ou gaziers, dans le cadre d'une procédure d'appels d'offres, a été étendue de la rénovation énergétique, à la protection biodiversité et à celle du patrimoine. De plus, tous les candidats ainsi retenus devront financer des actions de protection ou de sauvegarde de la biodiversité, mises en œuvre par l'Office français de la biodiversité (OFB).

À l'**article 19 bis**, le cadre créé pour les opérations d'autoconsommation collective étendues en gaz a été complété par la faculté pour les bailleurs sociaux d'instituer de telles opérations.

Aux **articles 21 et 22**, le délai maximal de raccordement des projets d'énergies renouvelables au réseau de distribution d'électricité a été fixé à 2 mois, pour les projets inférieurs à 36 kilovoltampères (kVA), 18 mois pour ceux supérieurs à ce seuil, et 24 mois pour ceux bénéficiant d'une dérogation prévue par décret.

Enfin, ont été ajustés les **articles 16** sur l'implantation des ouvrages de raccordement en zone littorale, **16 quater** sur la modification des débits minimaux des installations hydroélectriques, **16 quinquies** sur les investissements des concessions hydroélectriques échues, **16 sexies** sur les comités de suivi de l'exécution des concessions hydroélectriques, **16 septies** sur les augmentations de puissance des concessions hydroélectriques, **16 nonies** sur les procédures d'autorisation d'urbanisme des installations de biogaz, **16 undecies** sur les procédures de raccordement des installations de biogaz et **16 duodecies** pour les mesures de simplification pour l'hydrogène renouvelable et bas-carbone.

2. Plusieurs **articles complémentaires** ont aussi été adoptés.

Trois dispositions ont prospéré à l'attention des collectivités territoriales : d'une part, l'**article 3 bis** a rendu explicite l'obligation pour les autorisations d'exploiter des sites de production d'énergies renouvelables, délivrées par l'État, de se conformer aux dispositions des SCoT en matière d'implantation, donnant ainsi toute sa portée à la planification territoriale introduite par le Sénat à l'article 3 ; d'autre part, l'**article 17 bis A** a supprimé l'obligation pour les collectivités territoriales et leurs groupements de constituer un budget annexe pour la production d'énergies renouvelables ; enfin, l'**article 18 bis A** a permis aux communes et à leurs groupements de participer conjointement au capital des sociétés de production d'énergies renouvelables.

Dans le domaine de l'hydroélectricité, l'**article 16 octies A** a institué une expérimentation pour les projets d'hydroliennes fluviales.

En matière de biogaz, l'**article 16 duodecies B** a introduit des mesures de soutien pour le biogaz non-injecté, en plus de celles pour le biogaz injecté, déjà prévues.

S'agissant de la chaleur renouvelable, l'**article 19 bis A** a posé le principe selon lequel le développement des réseaux de gaz ne peut entrer en concurrence avec celui des réseaux de chaleur.

Dans le secteur de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone, l'**article 16 terdecies** a facilité les opérations d'autoconsommation collective.

Concernant l'autoconsommation, l'**article 6 ter** a assoupli les conditions de création des réseaux intérieurs de bâtiments (RIB) pour les bâtiments à usage mixte.

Pour ce qui est enfin des zones non-interconnectées (ZNI) au réseau dit métropolitain continental, la conversion des énergies fossiles vers la biomasse a été promue, par l'**article 19 bis B**, tandis que les pouvoirs des CDPENAF à l'égard des installations de stockage ont été consolidés, par l'article **16 quaterdecies**.

Au total, la commission a ainsi fait adopter **34 articles** ; elle a donc infléchi et enrichi le texte, en gardant toujours à l'esprit deux impératifs : **la simplification des normes**, cruciale pour les producteurs d'énergies renouvelables, **et la territorialisation des projets**, nécessaire à leur insertion locale et donc à leur acceptation sociale.



LA SUITE DE LA NAVETTE

Réunie le 24 janvier 2023, la **commission mixte paritaire (CMP)** chargée d'examiner le projet de loi est parvenue à un accord.

À cette occasion, le **rapporteur Patrick Chauvet** a fait prospérer une **soixantaine de propositions de rédaction**, présentées avec les rapporteurs de l'Assemblée nationale.

Concernant la planification de l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables et les dispositions relatives à l'urbanisme, le dispositif ascendant introduit par le Sénat a été consolidé et renforcé (article 3). À l'initiative et sur avis conforme des communes, dans le contexte d'un dialogue intercommunal et territorial renforcé, des zones d'accélération de l'implantation des énergies renouvelables pourront être délimitées. Ces zones ouvriront le bénéfice de bonifications et de simplifications diverses (accélération des procédures d'autorisation environnementale, modulation tarifaire dans le cadre des appels d'offres...). À l'initiative du Sénat, les communes et EPCI gagneront de nouvelles compétences en matière de réglementation de l'implantation des énergies renouvelables : la faculté de réglementer plus précisément l'implantation des éoliennes grâce au PLU, offerte par la loi « 3DS » en 2021, a été élargie à l'ensemble des énergies renouvelables, ainsi qu'aux communes ne disposant que d'une carte communale ou d'un SCoT. Ces mêmes communes pourront également délimiter des secteurs d'exclusion de l'implantation des énergies renouvelables, dès lors que le comité régional de l'énergie aura estimé que les zones d'accélération identifiées par ailleurs permettront d'atteindre les objectifs régionaux en matière d'énergies renouvelables. Enfin, comme l'avait proposé le Sénat, ces zones seront traduites dans les documents d'urbanisme et les documents de planification relatifs à l'énergie ; avec en outre un volet « énergie renouvelable » renforcé au sein des SCoT.

Sur les articles afférents aux raccordements (articles 6 à 6 ter C et 16), la **commission a veillé à prévoir l'avis préalable des élus locaux**, prévenir les impacts financiers pour les utilisateurs des réseaux et limiter de 4 à 2 ans les dérogations au droit commun. Elle a exonéré les communes et leurs groupements de la contribution aux frais de raccordement des réseaux, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi.

En matière d'agrivoltaïsme (article 11 decies), la **commission a rétabli son intégration à la planification nationale et locale, les appels d'offres, les assouplissements en matière d'urbanisme, le bénéfice de la politique agricole commune et l'information préalable des élus locaux**, issus de la proposition de loi sénatoriale précitée. De plus, des éléments de complexité ont été retirés, à la demande de la commission, de l'encadrement de l'implantation d'installations photovoltaïques en zone agricole (référence aux toitures, intervention de l'Ademe, enveloppe régionalisée). Enfin, la mise en œuvre de l'encadrement de l'implantation d'installations photovoltaïques en zone forestière a été reportée, de 6 mois à 1 an.

Dans le domaine de l'hydroélectricité, la commission a obtenu le maintien de ses articles relatifs aux dérogations aux débits minimaux, aux augmentations de puissance et aux transmissions des concessions (articles 16 quater, 16 quinques et 16 septies).

S'agissant du biogaz, la commission a fait prospérer ses articles afférents à la simplification des autorisations d'urbanisme et à la facilitation des raccordements (articles 16 *nonies* et 16 *undecies*). Elle a aussi prévu que le régime de soutien institué pour les installations de méthanisation agricoles soit complémentaire, plutôt que propre, et institué dès la prochaine programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ([article 16 *nonies* A](#)).

Pour l'hydrogène renouvelable et bas-carbone, les régulation, concertation et mutualisation et instituées par la commission ont été conservées. Il en est de même de la facilitation des raccordements, dans le cadre des opérations d'autoconsommation individuelle ou collective ([article 16 *duodecies*](#)).

À l'initiative de la commission, un « bilan carbone » a été appliqué à tous les projets d'énergies renouvelables, électriques et gaziers, y compris l'hydrogène renouvelable et bas-carbone. Il tiendra compte d'un impensé de la transition énergétique : la dépendance de ces projets aux métaux critiques ([articles 17 *bis*](#) et 16 *duodecies*).

En matière d'autoconsommation, les collectivités ont été autorisées à déroger à la constitution d'un budget annexe tandis que les projets de biogaz se sont vus appliquer un cadre juridique idoine ([article 17 *bis* B](#) et 19 *bis*).

Autre point, **la commission a garanti l'accès des collectivités territoriales aux contrats de long terme, tant pour leur fourniture d'électricité que de gaz renouvelables**, et a appliqué la mission de surveillance de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) aux contrats bénéficiant de dispositifs de soutien publics ([article 17](#)).

Complémentairement, **la commission a prévu que les collectivités territoriales se voient proposer des prises de participation** aux sociétés de production d'énergies renouvelables implantées sur leur territoire ([article 18](#)).

Enfin et surtout, **la commission a appliqué une contribution au partage territorial de la valeur, à tous les projets d'énergies renouvelables, électriques et gaziers**, bénéficiant d'un dispositif de soutien public. **Cette contribution sera allouée aux collectivités territoriales**, à hauteur de 85 %, et à la biodiversité, à hauteur de 15 %. **Les communes bénéficieront de 80 % de la part locale**, et leurs groupements 20 %. Ils pourront ainsi financer leurs projets en faveur de la transition énergétique, tels que la rénovation énergétique, l'efficacité énergétique ou la mobilité propre. Les prises de participations susmentionnées pourront être valorisées dans ce cadre ([article 18](#)).

Le 7 février 2023, **le Sénat a adopté**, par 300 voix pour et 13 contre, **le texte issu des travaux de la CMP**.

POUR EN SAVOIR +

- [La proposition de loi sur l'agrivoltaïsme](#)
- [Le rapport d'information sur le nucléaire et l'hydrogène](#)
- [Le rapport d'information sur la méthanisation](#)
- [Le rapport sur le volet « Énergie » du « Paquet Ajustement 55 »](#)



Sophie Primas
Présidente
Sénateur
des Yvelines
(Les Républicains)



Patrick Chauvet
Rapporteur
Sénateur
de la Seine-Maritime
(Union centriste)

COMMISSION
DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

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

