



COMPRENDRE

La loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables



PRÉAMBULE

Accompagner les élus dans le décryptage de la loi

La loi n°2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, surnommée loi APER a été promulguée le 10 mars 2023, après plusieurs mois d'étude par les deux chambres parlementaires et un passage en Commission mixte paritaire.

Cette loi s'articule autour de 5 sujets clés : la planification, le partage de la valeur, le développement de projets à gouvernance partagée, la raison impérative d'intérêt public majeur et l'énergie solaire.

Dans cette publication de la collection *Comprendre*, le réseau Cler, fort des expériences de ses adhérents, décrypte les enjeux de cette loi pour permettre aux élus et aux acteurs locaux d'y voir plus clair.

Cette publication est complémentaire de la methodologie pour la définition des zones d'accélération publiée par le réseau Cler afin d'accompagner aux mieux les élus ruraux et du parcours d'initiation « Énergies renouvelables, les clés pour se lancer ». À destination des élus locaux, ce parcours s'inscrit dans la continuité du Grand Atelier des maires ruraux pour la transition écologique, auquel le réseau Cler a contribué.

LE CONTEXTE

p.3

Une loi qui s'inscrit dans un contexte inédit

LES ENJEUX

p.4

Ce que change la loi

1. Une planification facilitatrice mais contraignante
2. Partage de la valeur : peut mieux faire

3. Vers des projets à gouvernance partagée

4. Raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) : une reconnaissance symbolique

5. L'énergie solaire au cœur de la nouvelle loi

CONCLUSION

p.16

Pour aller plus loin

Afin d'accompagner aux mieux les élus ruraux, le réseau CLER a publié une méthodologie pour la définition des zones d'accélération

Vous pouvez lire la méthodologie ici :

<https://tepos.fr/les-outils-pour-faciliter-la-definition-des-zones-d-acceleration-des-energies-renouvelables/>

REMERCIEMENTS : Marie Bové et Corinne Bernard (Valorem), Emilien Lassara (Hespul), Marion Richard (Energie partagée), Eugénie Bardin (Enercoop), Béatrice Delpech (Enercoop), Marc Jedliczka (Hespul), ainsi que tous les membres de sa Commission énergies renouvelables du réseau Cler pour leur relecture attentive et leurs contributions précieuses à cette note.

Ours

Conception : réseau Cler

Rédaction : Auréline Doreau, Léa Le Souder, Charlotte Tardieu et l'équipe du réseau Cler

Conception : réseau Cler

Création graphique : Mathilde Gayet-Kreion Studio

Mise en pages : Nathalie Wegener

Crédit photos : Freepik



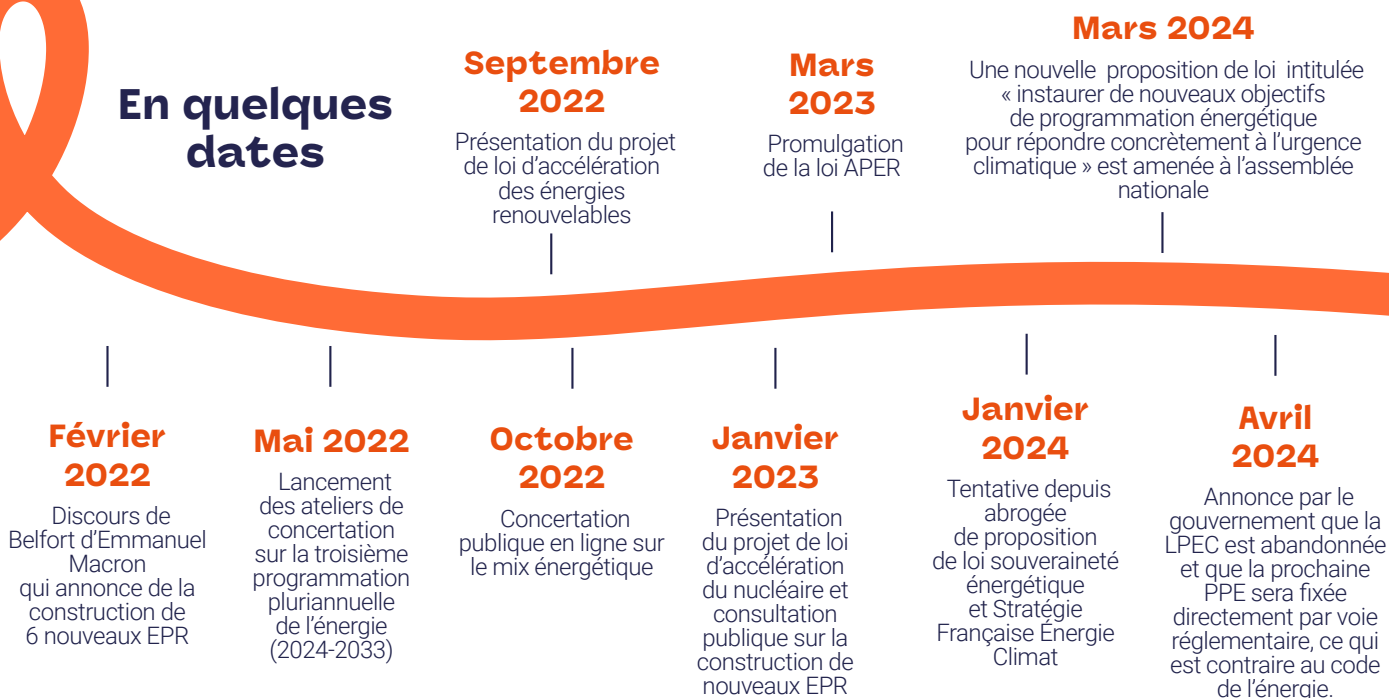
Une loi inédite dans un contexte sans précédent

La première loi dédiée à la production des énergies renouvelables visant à accélérer leur déploiement sur le territoire français a été promulguée le 10 mars 2023. Ce texte de référence doit permettre à la France de rattraper son retard.

Cette loi intervient dans un contexte de crise énergétique sans précédent mais durable : guerre en Ukraine, retards français sur le déploiement des énergies renouvelables et indisponibilité d'une part importante du parc nucléaire français. Pour faire face à l'explosion des prix, un bouclier tarifaire est mis en place, pour un budget de 43 milliards d'euros en 2022-2023, et reconduit à l'hiver 2023-2024. Dans ce contexte, les énergies renouvelables ont démontré leur capacité à amortir la crise, et leurs recettes en 2022 ont permis de financer en partie ce bouclier. Pour rééquilibrer son budget en 2024, l'État cherche à capter cette valeur en rétablissant la taxe intérieure de consommation finale sur l'électricité (TICFE), qui réapparaît sur la facture d'électricité des français comme avant la crise énergétique. Cependant, cette mesure n'est fléchée ni vers le déploiement des énergies renouvelables ni vers le soutien solidaire du bouclier tarifaire pour lutter contre la précarité énergétique.

Pourtant, la France a été mise à l'amende pour être le seul pays de l'Union européenne à ne pas atteindre ses objectifs en matière de développement des énergies renouvelables, qui représentaient 19 % du mix énergétique en 2020, contre un objectif de 23 %. Un objectif toujours pas atteint en 2022 avec seulement 20,7 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale, contre les 25 % escomptés. Alors que la France peine à rattraper ce retard, **les énergies renouvelables ont, pour la première fois, bénéficié d'une loi dédiée** et de plusieurs mois de débat.

En quelques dates





Ce que change la loi

Décryptage et analyse des cinq éléments clés de la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables : la planification, le partage de la valeur, le développement de projets à gouvernance partagée, la raison impérative d'intérêt majeur et l'énergie solaire.

1. Une planification facilitatrice mais contraignante

Enjeu majeur au développement des énergies renouvelables, la planification territoriale propose un référentiel partagé qui facilite et encadre le développement des projets. Mais à certaines conditions.

La planification présente plusieurs avantages. Elle induit un ancrage territorial équilibré et une meilleure prise en compte des enjeux comme ceux relatifs à la biodiversité, l'artificialisation des sols ou encore au paysage.

Elle permet aussi une bonne répartition des objectifs sur le territoire national.

Aujourd'hui, les régions Haut-de-France et Grand-Est concentrent la moitié des éoliennes installées en France, tandis que les ¾ des installations solaires sont regroupées dans les quatre régions du sud. Ces fortes disparités s'expliquent par des gisements de soleil et de vent différents selon les régions, mais entraînent également des conséquences dommageables :

- Déséquilibre en termes d'aménagement du territoire
- Spéculation foncière
- Saturation des réseaux électriques dans certaines zones (donc besoin à termes de travaux d'investissement très lourds) et à l'inverse réseaux sous-exploités
- Des terrains dégradés non valorisés
- Non atteintes des objectifs territoriaux climat-air-énergie

Pour mieux répartir les énergies renouvelables sur le territoire national, territorialisation des mécanismes de soutien représente un levier incontournable : régionalisation des appels d'offres, modulation tarifaire du guichet ouvert correspondant aux conditions locales des projets, modulation géographique de l'IFER...

Ce qu'est une zone d'accélération

L'affichage d'une volonté politique locale

Une zone concertée

Une zone dans laquelle une analyse des enjeux a déjà été initiée

Une contribution à l'ambition énergétique de la France

Une zone dans laquelle le développement de projet est facilité

Ce que n'est pas une zone d'accélération

Une zone « imposée » : la définition des zones d'accélération est à la main des communes

Une autorisation « automatique » des projets

Une zone exclusive pour le développement de projets : le développement de projet reste possible en dehors des zones identifiées, un comité de projet sera alors mis en place

Source : "Livret de recommandations/Premiers Pas : Principes généraux pour définir les zones d'accélération" de la préfète de la région AURA, à retrouver [ici](#)

Les principales dispositions de la loi

Avec la nouvelle loi, les communes peuvent désormais définir, après concertation avec leurs administrés, des zones d'accélération où elles souhaitent prioritairement voir des projets d'énergies renouvelables s'implanter. Ces zones ont vocation à :

- **accélérer la production d'énergies renouvelables** : lorsqu'une commune définit une zone, elle doit s'assurer que celle-ci présente un réel potentiel pour l'énergie visée (zone ventée pour l'éolien, ensoleillée pour le solaire, etc.).
- permettre en cumulé **d'atteindre les objectifs prévus par la loi et la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**, dans une logique de solidarité entre territoires et afin de sécuriser

l'approvisionnement en énergie du pays.

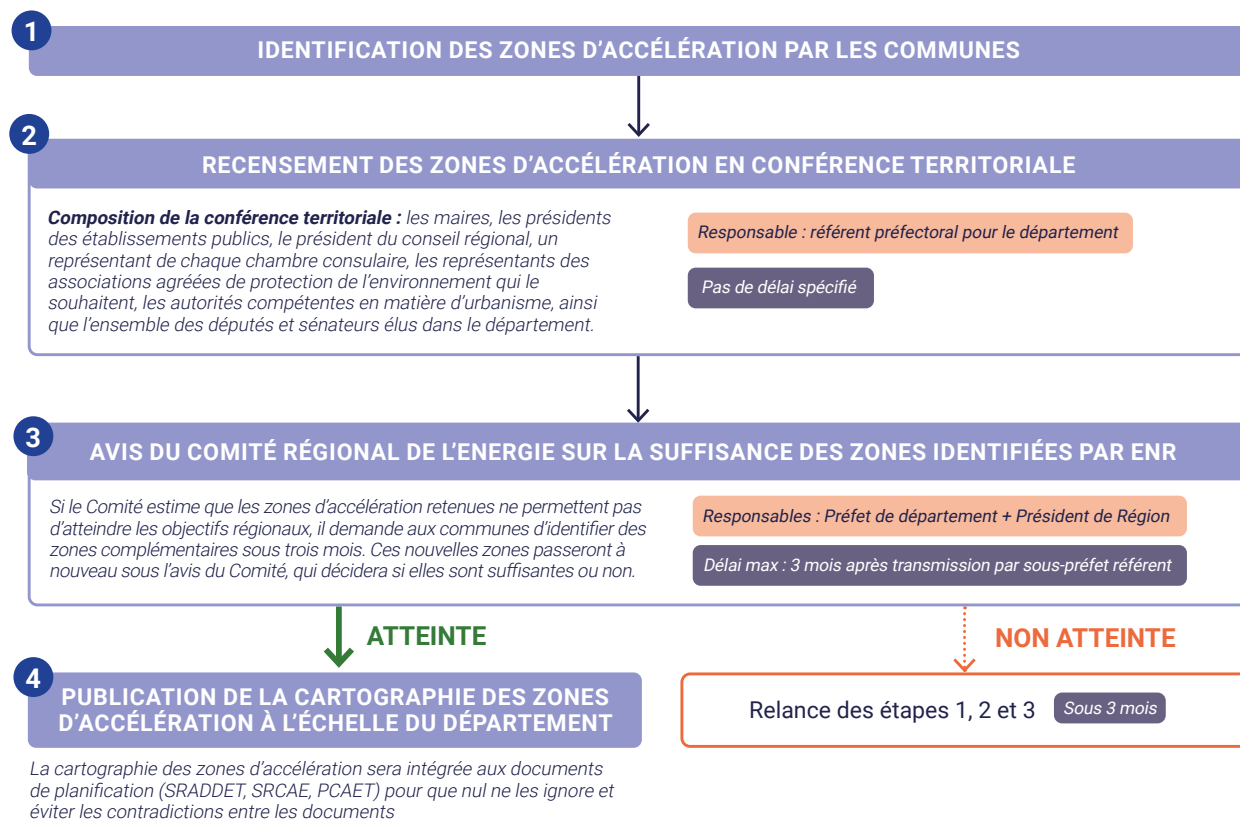
- **répartir et mixer les unités de production** : pour chaque source d'énergie (éolien, solaire...) et pour chaque type d'installation, afin de diversifier les types d'énergie renouvelable et d'éviter de trop spécialiser un territoire, en équilibrant la répartition entre ces différentes énergies à l'échelle régionale.
- **prévenir et de maîtriser les dangers ou inconvénients causés par l'implantation d'installations de production d'énergies** : les zones d'accélération ne peuvent être incluses dans des parcs nationaux ou des réserves naturelles (à l'exception des dispositifs sur toitures), et sont soumises à un avis du gestionnaire en cas d'aire protégée.

Les zones d'accélération ne sont pas exclusives, mais permettent de bénéficier plusieurs facilités :

- **Pas d'obligation de comité de projet** : les porteurs de projets situés sur une zone d'accélération seront exemptés de l'obligation d'organiser un comité de projet à leurs frais. Un comité sera en revanche obligatoire pour tout projet en dehors d'une zone d'accélération, y compris pour les projets en cours qui bénéficieront d'un délai de 6 mois pour les organiser, et réunira les différentes parties prenantes : communes, établissements publics de coopération intercommunale, représentants des communes limitrophes (Article 16).

Le processus d'élaboration et de validation des zones d'accélération des énergies renouvelables

LES ÉTAPES DE VALIDATION DES ZONES D'ACCÉLÉRATION



Source : "Livret de recommandations/Premiers Pas : Principes généraux pour définir les zones d'accélération" de la préfète de la région AURA, à retrouver [ici](#) DREAL Auvergne-Rhône-Alpes - septembre 2023

• **Modulation tarifaire en appel d'offres** : les projets lauréats des appels d'offres et situés en zones d'accélération pourront bénéficier d'une modulation du « tarif de rachat ». Ce terme employé dans la loi semble s'appliquer au tarif d'achat et au complément de rémunération communément utilisé en appel d'offres. Cette modulation doit permettre de compenser tout ou partie des pertes de productible dues à des conditions d'implantation moins favorables que la moyenne dans la zone du projet.

• **Simplification et accélération des procédures** : les projets de production d'énergies renouvelables portés par les sociétés d'économie mixte (SEM) locale en zones d'activité

économique, qualifiées de zones d'accélération, pourront bénéficier de simplification d'autorisation. Cela ne concerne que les SEM de la collectivité compétente en matière d'aménagement sur la zone d'activité concernée. Par ailleurs, les projets de production d'énergie renouvelable en zones d'accélération pourront bénéficier d'un encadrement des délais de la procédure d'autorisation environnementale (3 mois).

• **Nomination de référents préfectoraux** : dans chaque département, un référent préfectoral a été nommé. Il a pour missions de faciliter les démarches administratives des pétitionnaires ; coordonner les travaux des services chargés de l'instruction des

autorisations ; faire un bilan annuel de l'instruction des projets sur leur territoire et fournir un appui aux collectivités territoriales dans leurs démarches de planification de la transition énergétique. Les référents préfectoraux bénéficient de l'appui des services déconcentrés de l'Etat (DREAL, DDT...).

Les communes peuvent définir des **zones d'exclusion** si elles ont défini une zone d'accélération et que le Comité régional de l'énergie estime que le cumul des zones d'accélération permet d'atteindre les objectifs régionaux. Le solaire en toiture n'est pas concerné par les zones d'exclusion.

Des zones d'accélération qui vont conduire à un ralentissement des projets !

Un exercice de planification optionnel

La loi ne prévoit pas une obligation de définir des zones d'accélération pour les communes. Il y a donc un risque que les maires ne s'en emparent pas, par manque de volonté politique, sous la pression d'acteurs locaux opposés aux ou faute de moyens humains pour mener à bien le processus.

Un processus de planification complexe aux mains de communes dépourvues d'ingénierie

Loin d'accélérer les projets, les zones d'accélération pourraient ralentir voire stopper leur développement pendant plusieurs années, le temps que les zones soient définies en concertation avec les acteurs locaux. La majorité des communes propices au développement sont de petites communes rurales, dépourvues de l'ingénierie et des moyens humains nécessaires pour mener à bien ce travail.

Des capacités d'accompagnement des communes et des porteurs de projets insuffisantes

Pour que les collectivités soient en mesure de définir ces zones et d'accompagner les projets, et que les services de l'État puissent réduire les délais d'instruction, ils ont besoin d'ingénierie territoriale. Il en va de même pour les Comités régionaux de l'énergie, chargés de vérifier l'atteinte des objectifs fixés par la PPE, mais dont les moyens d'animation sont aujourd'hui non définis. La nomination d'un référent départemental à l'instruction des projets reste très largement insuffisante pour répondre à cet enjeu.

Des mesures de simplification et d'accélération timides et principalement limitées aux projets lauréats d'appel d'offre (qui sont généralement de gros projets aux montants élevés puisqu'ils sont mis en concurrence les uns contre les autres, principalement sur le critère du prix). Cela écarte de facto les petits projets en guichet ouvert. De plus, aucun mécanisme ne semble prévu pour limiter la spéculation sur le foncier qui sera classé en zone d'accélération.



0,6 ETP
par EPCI nécessaires
sans compter le
relais des communes
pour favoriser le
déploiement des
projets sur le territoire

(source : étude I4CE,
« Collectivités : les besoins
d'investissements et
d'ingénierie pour la neutralité
carbone », 2022).



Une opportunité manquée de mettre en place une modulation tarifaire de l'électricité produite

L'introduction de la possibilité d'une modulation tarifaire est une première avancée importante dans le sens où cette notion, portée de longue date par le réseau Cler et ses partenaires, fait enfin son entrée dans le code de l'énergie. Toutefois nous regrettons que cette disposition soit restreinte aux projets situés en zone d'accélération, d'une part, et en appel d'offres d'autre part. L'extension au guichet ouvert, qui concerne les projets de plus petites tailles, aurait été particulièrement importante pour ces projets qui souffrent d'un dispositif peu adapté à l'hétérogénéité des gisements sur le territoire national, qui plus est depuis l'interdiction du cumul des aides avec le tarif d'achat. En outre, il y a à craindre que cette disposition soit sans effet puisque la modulation serait limitée à une même zone d'accélération. L'article 3 bis B introduit cette modulation, avec deux limites essentielles : uniquement pour des projets dans des zones d'accélération (qui ne verront pas le jour avant plusieurs années) et en référence à la moyenne dans la zone de projet. Le 2^e critère annule de fait le principe de modulation : les conditions de vent et de soleil seront toujours sensiblement les mêmes pour une même zone, celle-ci devant à priori être de taille limitée.

L'AVIS DU Cler

Une vision réductrice de la planification, qui définit un manque de volonté politique.

- **Cette planification aussi facilitatrice que contraignante met sur le même plan avantages et inconvénients des projets d'énergie renouvelable.** Or les bénéfices des énergies renouvelables sont multiples et ce sont avant tout les manquements en matière de politiques publiques qui génèrent des difficultés locales.

- **Pas de vision prospective, mais une déclinaison en objectifs et de nouvelles procédures mêlant :**

- **aménagement du territoire** : comment équilibrer les projets au sein du territoire national et entre les régions ?

- **équité territoriale** : comment donner aux élus locaux les mêmes moyens et capacités à développer des énergies renouvelables et à en retirer les bénéfices associés ?

- **capacité d'agir des acteurs territoriaux** : de quels moyens et outils ont besoin les régions, les intercommunalités et les communes pour faciliter des projets intégrés aux territoires ?

- **solidarité territoriale** : quelle coresponsabilité Etat / région / intercommunalité et comment se matérialise-t-elle ?

- **Une répartition brouillée des obligations et des compétences en matière d'énergie et de climat entre les différentes collectivités** par le renforcement du pouvoir donné au couple maire - préfet (État).

- **Conciercer lors de la définition des zones d'accélération ne suffira pas à prévenir les oppositions aux projets**, d'autant que les communes manquent cruellement de moyens pour mener des concertations ambitieuses. Le réseau Cler recommande de créer un comité de projets "EnR" sur les communes ayant défini leurs zones d'accélération pour faciliter le dialogue et l'avancée des projets de déploiement d'énergies renouvelables, qui peut rassembler des élus et des habitants volontaires ([voir l'exemple de la mairie de Tramayes](#)).

Que fait l'Europe ?

La directive RED III¹, adoptée définitivement en octobre 2023, exige des États membres la création de zones d'accélération des énergies renouvelables d'ici au 21 février 2026, sur lesquelles les procédures d'autorisations des projets sont simplifiées et accélérées. Avec la loi APER, la France est en avance sur le calendrier européen mais la définition de ces zones n'est pas rendue obligatoire sur les territoires français. Par ailleurs, le manque d'outillage des territoires et le calendrier serré proposé pour identifier les zones ne permettent pas à celles-ci de répondre en l'état à l'objectif d'accélération.

1. «According to the revised Renewable Energy Directive (RED III), Art. 15c, Member States must adopt one or more plans designating renewables acceleration areas (land, sea, inland water) for one or more renewable energy technologies where the deployment of renewable energy sources is not expected to have a significant environmental impact. Renewable energy projects in designated acceleration areas would undergo simplified and fast permit-granting processes.»



2. Partage de la valeur : peut mieux faire !

La crise énergétique a mis en lumière le rôle d'amortisseur de crise joué par les énergies renouvelables. En 2022-2023, les bénéficiaires de ces énergies finançaient indirectement la consommation d'énergie fossiles, alors qu'elles pourraient contribuer à l'accélération de la transition énergétique sur les territoires et améliorer l'appropriation et l'acceptation des énergies renouvelables par les citoyens.

Le partage de la valeur ne doit pas chercher à compenser les « externalités négatives » des projets d'énergies renouvelables mais démontrer les retombées économiques, sociales et environnementales positives des énergies renouvelables pour les territoires qui les accueillent. Sobriété, efficacité énergétique et développement des énergies renouvelables sont les trois piliers de la transition énergétique.

Les bénéficiaires des énergies renouvelables peuvent contribuer à financer les politiques publiques d'économies d'énergie.

À l'heure du déploiement des parcs éoliens offshore en France, les pratiques de partage des retombées économiques locales sur les territoires reconnus pour les énergies renouvelables terrestres doivent être étendues aux communes littorales et d'arrière-pays de proximité des parcs en développement.

Les principales dispositions de la loi

L'article 93 prévoit que les porteurs de projets lauréats d'un appel d'offres sont tenus de financer des mesures et des projets locaux en faveur de la transition énergétique.

Plusieurs types d'action sont visées :

- Des projets portés par la commune ou l'EPCI en faveur de la transition énergétique ou de l'adaptation au changement climatique, comme la rénovation énergétique des bâtiments ou l'éco-mobilité par exemple;
- Des projets de protection ou de sauvegarde de la biodiversité (locaux ou non)
- Des mesures en faveur des ménages en précarité énergétique résidant dans la commune d'implantation.

Les modalités de ces financements ainsi que le seuil en fonction de la puissance installée seront précisées par voie réglementaire. Les porteurs de projet pourront financer directement des projets ou abonder un fonds.

Des décrets d'application à surveiller

La présence du partage de la valeur dans la loi est appréciable, mais l'impact de cette mesure dépendra fortement des décrets prévus. En janvier 2024, un projet de décret sur le partage de la valeur indique que le montant versé pour des projets locaux relatifs à la transition énergétique, à la biodiversité ou à l'adaptation au changement climatique est fixe pour l'ensemble des projets financés par appel d'offres : 17 500 €/MW. Il est prévu que les modalités de versement puissent différer : soit un financement direct soit un don de titres de la société de projet (la SPV, pour Special Purpose Vehicle).

Le réseau Cler demande donc de faire vérifier par la Commission de la Régulation de l'Énergie (CRE) :

- les valeurs des montants des bilans prévisionnels pour décider des dons de titres,
- l'avis obligatoire de la préfecture pour choisir cette modalité de financement,
- et un plafonnement à 50 % de cette modalité pour l'ensemble du montant fixe à verser.

Il aurait été possible d'aller beaucoup plus loin

Pour permettre une participation accrue des citoyens et collectivités au capital et à la gouvernance des projets, des mesures législatives fortes restent nécessaires à adopter : obligation d'ouverture au capital, taxe additionnelle, modulation tarifaire sur les projets en guichet ouvert permettant de rééquilibrer économiquement le développement des petits projets, etc. La France gagnerait à s'inspirer de ce qui existe dans d'autres pays proches, comme en Allemagne, aux Pays-Bas ou en Ecosse².

3. Vers des projets à gouvernance partagée

La participation des acteurs locaux au développement des énergies renouvelables sur leur territoire est un levier essentiel à son accélération.

Lorsque les collectivités, les citoyens et les PME locales s'impliquent dans un projet, via son financement et en prenant part à sa gouvernance, ils s'approprient la transition énergétique, permettent une meilleure adéquation du projet avec les spécificités du territoire et facilitent son appropriation par les riverains. Les projets dont la gouvernance est partagée avec les acteurs locaux génèrent en moyenne 2 à 3 fois plus de retombées économiques pour le territoire concerné³.

Ces projets à gouvernance partagée sont en lien avec la notion de "communautés énergétiques" introduite par les directives européennes « Énergies renouvelables » et « Marché de l'électricité » de 2018 et 2019. La loi APER et le décret d'application de décembre 2023 définissent dans la loi française cette notion mais ne donne pas de périmètre à leur déploiement. Les communautés énergétiques renouvelables (CER) et citoyennes (CEC) regroupent des collectivités, des citoyens et le cas échéant, d'autres acteurs, qui peuvent s'unir sous différentes formes (SA, SAS, SCIC ou associations) pour entre autres produire, stocker, consommer et vendre de l'énergie renouvelable.

Les collectivités territoriales (et notamment les communes et intercommunalités rurales) ont un rôle primordial à jouer dans le développement des énergies renouvelables en général, et dans celui des énergies dites citoyennes ou à gouvernance partagée en particulier. Bien qu'elles soient souvent démarchées par des développeurs, elles peuvent devenir proactives pour garantir la compatibilité des projets retenus avec leur territoire. Perçues par la population comme l'acteur clé pour organiser un débat public de qualité entre les citoyens, elles peuvent faciliter l'appropriation des projets par ses derniers.



2. Voir : Énergies renouvelables, il est temps d'accélérer!, réseau Cler 2020

3. Cf <https://energie-partagee.org/etude-retombees-eco/>

Les textes de référence

- Directive européenne « Énergies renouvelables » 2018
- Directive européenne "Marché de l'électricité" 2019
- Loi APER, article 3 : définition des communautés énergétiques renouvelables
- Loi APER, article 87 : complément de rémunération pour les projets portés par une communauté énergétique
- Décret n° 2023-1287 du 26 décembre 2023 relatif aux communautés d'énergie⁴ : traduction en loi française des décrets européens

4. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048680000>

Les principales dispositions de la loi

Communautés énergétiques renouvelables (CER) et communautés énergétiques citoyennes (CEC)

Des précisions ont été apportées sur :

- **la notion d'autonomie** dont jouissent les communautés énergétiques : 25 % maximum des parts ou des votes sont détenus par une entité, sauf exceptions.
- **les types de membres éligibles** à constituer une communauté : les Sociétés d'Économie Mixte Locales en font partie.
- **les modalités de cession** par une entreprise de ses parts dans une communauté : les collectivités peuvent exercer un droit de préemption sur ces parts sous certaines conditions ;
- **les modalités du contrôle effectif de la communauté** par ses membres (en particulier citoyens, collectivités et PME locales)

Les projets portés par une communauté énergétique peuvent désormais bénéficier d'un complément de rémunération. Cette mesure sécurise juridiquement la pratique de la Commission de Régulation de l'Énergie qui propose déjà un bonus dans la notation de ses appels d'offres pour les projets à gouvernance partagée. Cependant, les modalités ne sont pas précisées dans le texte. L'Etat doit désormais mettre en place un cadre facilitateur pour faciliter le développement de ces communautés.

Cadre d'action des collectivités en matière de développement des énergies renouvelables)

Les collectivités peuvent renoncer à organiser une procédure de mise en concurrence pour l'accès à leur domaine public de projets candidats à un appel d'offre, tout comme peut déjà l'activer l'Etat (Article 36).

Les sociétés porteuses de projet peuvent être tenues d'ouvrir une « part du capital aux habitants résidant à proximité du lieu d'implantation du projet ou à la commune ou au groupement dont elle est membre sur le territoire desquels le projet doit être implanté, et de leur ouvrir leurs parts, le cas échéant ». Par ailleurs, les collectivités peuvent prendre part au capital d'un projet via de la mise à disposition de foncier, plutôt que de percevoir un loyer pour celui-ci (Article 95). Ces dispositions sont réservées aux projets en appel d'offres et ne concernent pas le guichet ouvert.

Pour rappel, pour tout projet situé en dehors des zones d'accélération définie par la collectivité, le porteur du projet devra organiser un comité de projet à ses frais, qui réunit les communes et établissements publics de coopération intercommunale dont elles sont membres, ainsi que les représentants des communes limitrophes (Article 16). Cette disposition concerne les projets d'une puissance installée supérieure ou égale à un seuil, dépendant du type d'énergie utilisée et qui doit être définie par décret.

Désormais, les collectivités ne sont plus tenues de constituer une régie pour l'exploitation d'une installation photovoltaïque, tant que celle-ci ne dépasse pas une certaine puissance (définie a posteriori par décret). Cette disposition s'applique également à leurs établissements publics, aux EPCI et aux syndicats mixtes (Article 88).

Enfin, les collectivités peuvent désormais établir un contrat de fourniture en direct avec un producteur : c'est un contrat de gré-à-gré, appelé Power Purchase Agreement (PPA). Cela permet à la collectivité de soutenir un projet puisqu'elle garantit l'achat de l'énergie sur le long terme, tout en sécurisant un prix stable pour plusieurs années (Article 86).

Un cadre flou et peu adapté pour les communautés d'énergie

Le cadre pour les communautés d'énergie reste flou et peu adapté à l'écosystème historique de l'énergie citoyenne en France.

En l'état du cadre normatif, peu de projets citoyens existants pourront être qualifiés de « communautés énergétiques ». Il apparaît crucial de travailler finement les mesures visant à faciliter l'action des communautés énergétiques qui doivent encore être développées, afin de les adapter au mieux à l'écosystème de l'énergie citoyenne progressivement construit durant les 15 dernières années. Dans le cas contraire, **les risques sont grands de créer de la complexité, de développer des mesures inadaptées qui ne touchent pas leur cible (citoyens, collectivités, acteurs locaux), de déstructurer inutilement l'écosystème existant ou de limiter les communautés énergétiques à des projets de très petites tailles. Il sera important de veiller à soutenir l'action des communautés énergétiques lorsqu'elles portent des projets en propre mais également lorsqu'elles s'associent à d'autres acteurs.**

D'une manière générale, **la loi ne propose rien sur l'appropriation des énergies renouvelables par les acteurs locaux (collectivités, citoyens...), ni sur les projets à gouvernance locale, alors même qu'ils sont la clé pour garantir des retombées économiques et sociales sur les territoires.** La loi ne reprend d'ailleurs pas la feuille de route du Gouvernement pour le développement des énergies citoyennes adoptée début 2022. L'article 95 prévoit l'ouverture d'une partie du capital des projets aux collectivités et citoyens, mais cette possibilité existait déjà. Il aurait fallu que cette loi en fasse une obligation, avec un taux d'ouverture par exemple progressif au fil des années.

La présente loi ne facilite que peu les projets d'énergies renouvelables portés par les collectivités.

Mise en concurrence du foncier public

Les collectivités n'ont plus à organiser une procédure de mise en concurrence pour l'accès à leur domaine public pour les projets candidats à un appel d'offres, ce qui **ôte aux collectivités qui choisissent de s'en emparer tout pouvoir de choisir avec qui elles souhaitent travailler sur leur propre domaine public.** En effet, dans le cas où plusieurs projets seraient initialement en concurrence sur un même foncier, le choix de l'accès au foncier ne serait pas déterminé par la collectivité en amont du dépôt de projet en appel d'offres mais directement par le résultat de l'appel d'offres. Ceci engendrerait une forte instabilité juridique et économique pour les collectivités comme pour les développeurs, dans la mesure où la maîtrise du foncier est l'un des éléments cruciaux dans le montage d'un projet d'énergie renouvelable. **Le coût de développement d'un projet jusqu'au dépôt en appel**

d'offres sans maîtrise du foncier risque de n'être supportable que par les plus gros opérateurs, ou bien de faciliter le dépôt de dossiers peu solides en appel d'offres qui risquent ensuite de ne pas voir le jour.

Comité de projet Énergies Renouvelables

L'obligation de mettre en place un Comité de projet est intéressante, mais le texte ne précise ni à quoi il sert, ni quel pouvoir il a. De plus, la commune n'est pas tenue d'y participer, ce n'est pas assez encourageant ni pour les collectivités qui n'ont pas toujours les moyens humains et matériels de les organiser, ni pour les développeurs, pour qui il est difficile de s'engager dans un projet sans transparence sur cet organe territorial.

PPA pour les collectivités

En effet, la possibilité d'investissement conjoint « commune et EPCI » dans un même projet d'énergies renouvelables n'est pas clarifiée, ce qui maintient sur le terrain des interprétations divergentes et des investissements conjoints qui se voient parfois interdits par la Préfecture. La limite de montants des apports des collectivités en comptes courants d'associés (CCA) n'a pas été rehaussée sur les projets d'énergies renouvelables. Aujourd'hui, ces montants sont limités, pour la totalité des apports en CCA d'une collectivité, à 15 % de son budget de fonctionnement pour les projets en soutien public et 5 % pour les projets en PPA. Concernant les PPA, la loi ouvre certes la possibilité aux collectivités d'y avoir recours et prévoit que le contrat dépende de la durée d'amortissement estimée des installations (entre 10 et 20 ans contre 4 auparavant), mais **la diversité des types de PPA n'est pas prise en compte dans la loi.** Notamment, les PPA faisant intervenir un intermédiaire ne sont pas envisageables pour les collectivités. En outre, alors que le marché des PPA est dominé par les plus gros énergéticiens, **la loi ne prévoit aucun mécanisme d'incitation économique pour permettre leur accès à tous types d'acteurs.** En février 2024, le réseau Cler, la FNCCR et France Renouvelables ont alerté sur le risque de restriction du marché des contrats de vente directe d'électricité par des producteurs à des consommateurs finaux (ou Corporate PPA soit CPPA). En effet, les modalités du mécanisme de délégation de l'attestation de fourniture peuvent empêcher le déploiement des CPPA, en permettant notamment l'ouverture de l'accès des CPPA aux acheteurs publics en sécurisant juridiquement cette forme de contractualisation.

Pour en savoir plus :

<https://www.france-renouvelables.fr/expertises/liberer-les-freins-au-deploiement-des-corporate-ppa/>

5. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/21191_10MesuresEnergiesRenouvelablesCitoyenne_def_light.pdf



4. Raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) : une reconnaissance symbolique!

À la croisée des enjeux sociaux et environnementaux, les énergies renouvelables participent à la lutte contre le changement climatique et la sécurisation de l'approvisionnement en énergie, ce qui en fait, un objet d'intérêt public majeur.

Les textes de référence :

- Article 19, loi APER : simplification de la procédure de dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées
- [Décret n°2023-1366 du 28 décembre 2023](#) : seuils de puissance au-delà desquels les projets de production d'énergies renouvelables et électronucléaires sont réputés répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur

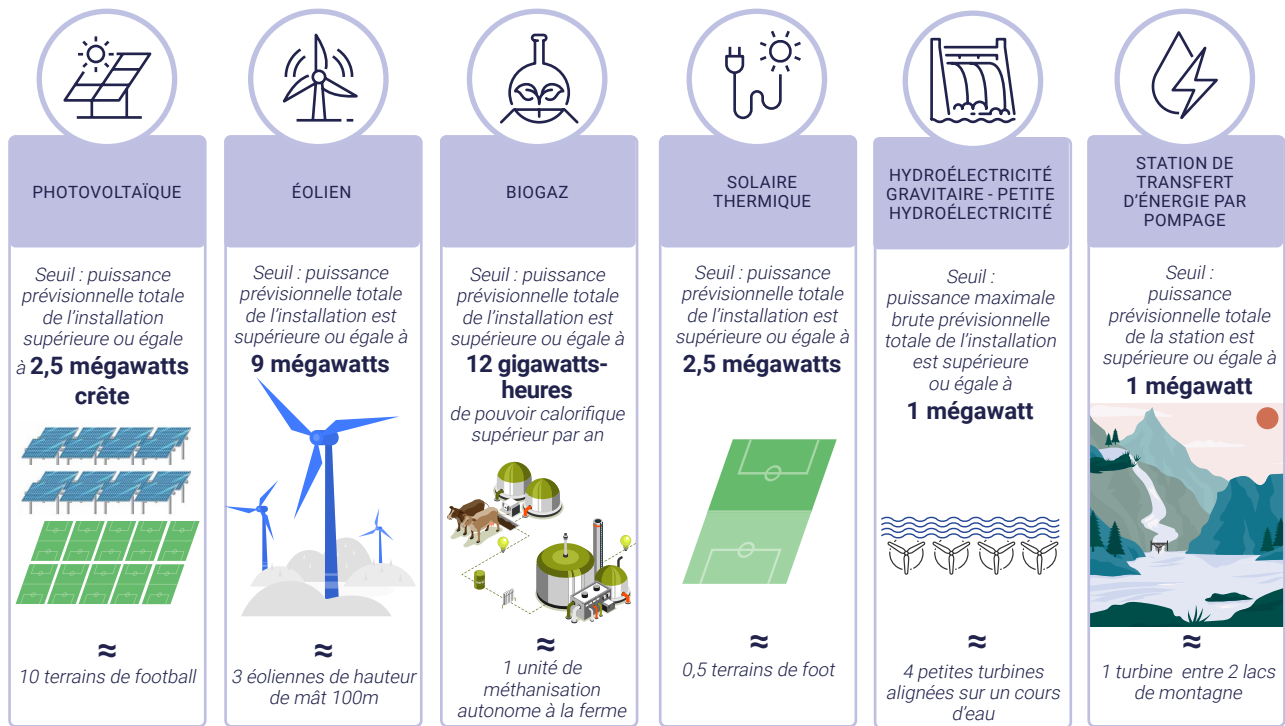
Les principales dispositions de la loi

Simplification de la procédure de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées

Lors du déploiement d'un projet d'énergies renouvelables, pour déroger à l'interdiction de principe de toute destruction d'espèces protégées et de leurs habitats, trois conditions doivent être réunies :

- Démontrer l'absence de solution alternative satisfaisante (non affectée par la loi)
- La destruction ne doit pas aboutir à la disparition de l'espèce protégée (non affectée par la loi)
- La preuve selon laquelle le projet répond à une raison impérative d'intérêt public majeur : la loi prévoit que les projets soient reconnus d'office comme tels s'ils respectent des conditions des seuils de puissance choisis (définis par le décret de décembre 2023).

Les projets d'énergies renouvelables qui bénéficient de la raison impérative d'intérêt public majeure*



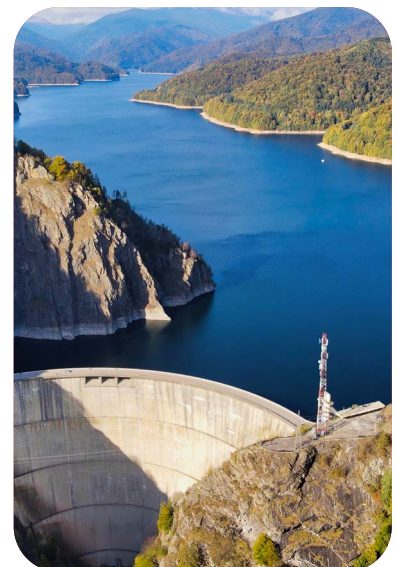
* sous couvert de respecter le code de l'environnement et être en accord avec la Programmation pluriannuelle de l'énergie

L'AVIS DU **Cler**

La reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur permet de reconnaître symboliquement le rôle clé qu'ont les énergies renouvelables pour répondre aux multiples enjeux auxquels nous faisons face actuellement. Cette reconnaissance met sur un pied d'égalité l'enjeu de préservation de la biodiversité et celui du déploiement des énergies renouvelables, ce qui permet d'améliorer les arbitrages de l'administration.

Selon l'avocat **Arnaud Gossement** et d'autres acteurs des filières énergies renouvelables, cette mesure n'aura pas d'incidence sur la biodiversité puisque l'impératif de préservation et d'amélioration de la biodiversité continuera d'être respecté.

Pour les projets d'installation d'énergies renouvelables, cette mesure n'aura pas ou peu de conséquence directe opérationnelle puisque les études d'impact sur la biodiversité sont de toute façon obligatoires pour les projets ici concernés. La plupart des infrastructures d'énergies renouvelables (de taille moyenne à minima) sont considérées comme RIIPM (cf infographie).



5. L'énergie solaire au cœur de la nouvelle loi

La nouvelle loi donne la part belle à l'énergie solaire en favorisant le déploiement massif d'énergie renouvelable photovoltaïque.

La filière photovoltaïque doit s'adapter à deux enjeux:

- **Répondre aux objectifs de la PPE de développement massif (objectif 2023 : 20,1 GW, réalisé en 2020 : 10,2 GW)** tout en minimisant les impacts sur la biodiversité, l'agriculture et l'artificialisation, en prenant en compte les spécificités paysagères. Il s'agit notamment d'optimiser l'exploitation des zones déjà artificialisées (toitures, ombrières de parking, terrains pollués...);
- **Faciliter l'organisation de filières responsables et démocratiques**, notamment à travers l'autoconsommation individuelle et collective pour mieux impliquer les acteurs locaux dans les projets.

Les principales dispositions de la loi

LIBÉRATION DU FONCIER

Toutes les entreprises de plus de 250 salariés doivent maintenant établir un plan de valorisation de leur foncier pour produire des énergies renouvelables (article 4).

Par ailleurs, la loi facilite également l'implantation de projets d'énergie solaire :

- **Le long des routes et des voies ferrées** s'ils n'entravent pas d'activités agricoles ou pastorales (article 34)
- **Sur le domaine public par l'adaptation des procédures de mise en concurrence** sur le domaine public de l'Etat et des collectivités locales sur leur domaine public (article 36) et la fixation d'un objectif de mise à disposition de surfaces sur le domaine de l'État par décret.
- **Sur le littoral** : l'article 37 prévoit une extension de la dérogation à la loi Littoral pour permettre l'implantation de photovoltaïque ou de production d'hydrogène sur des friches. Les conditions sont les suivantes :
- **Le projet photovoltaïque** peut s'implanter par dérogation sur l'une

des 22 friches, liste publiée par décret fin 2023⁶

- **Le projet ne doit pas porter atteinte à l'environnement**, notamment à la biodiversité ou aux paysages, ni à la salubrité ou à la sécurité publiques, en fonctionnement normal comme en cas d'incident ou d'accident.
- **Le porteur de projet doit justifier**, étude à l'appui, que le projet est préférable à un projet de renaturation. Le faisceau d'indices est donné par la loi : cette démonstration peut tenir compte notamment du coût d'un tel projet de renaturation, des obstacles pratiques auxquels est susceptible de se heurter sa mise en œuvre, de sa durée de réalisation ainsi que des avantages que comporte le projet d'installation photovoltaïque ou thermique.

Obligation d'équipement des bâtiments et parkings

Pour ne pas contribuer à l'artificialisation des sols, la loi prévoit donc l'obligation d'équiper en énergie solaire (cf infographie) A noter que pour les habitations à loyer modéré, l'article 42 prévoit l'obligation, pour les organismes



d'habitation à loyer modéré, de réaliser une étude de faisabilité qui évalue le potentiel d'énergies renouvelables par unité foncière et de la transmettre aux locataires et collectivités de rattachement.

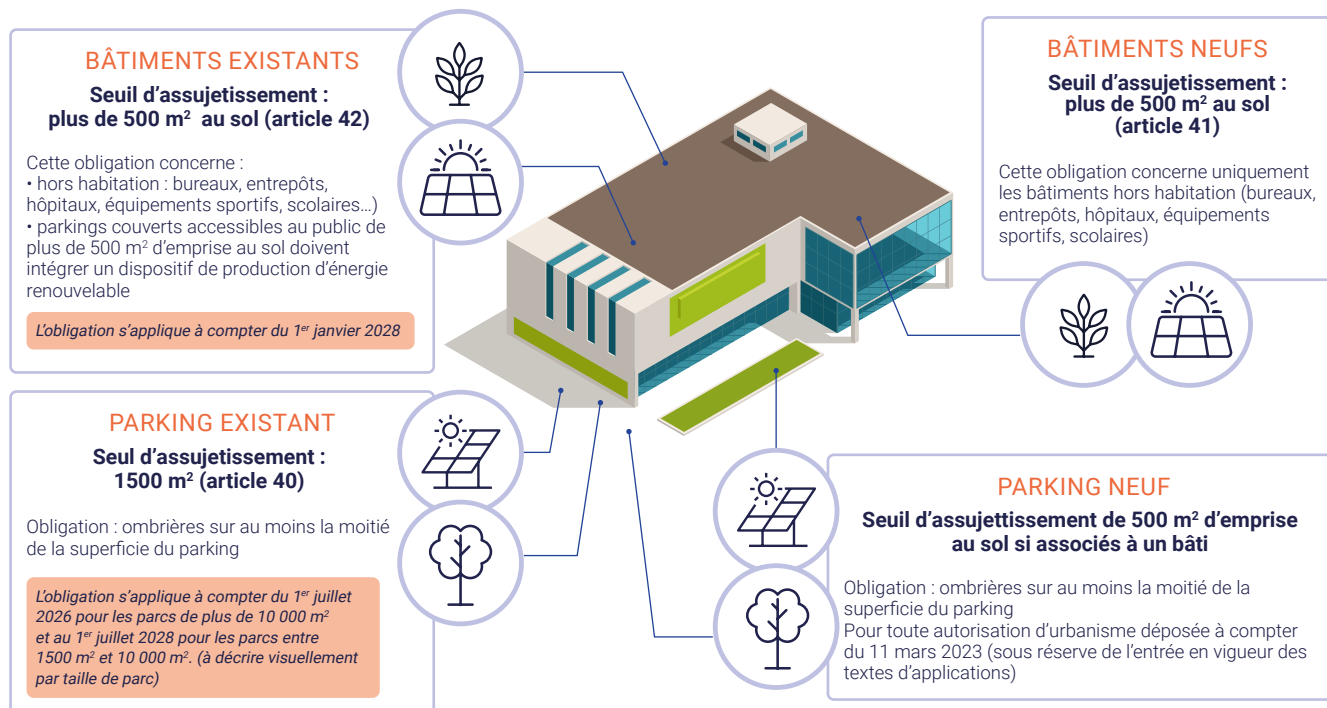
Encadrement des installations solaires en milieux naturels et agricoles

Si la loi APER facilite l'installation de projets solaires sur les zones artificialisées, elle encadre au contraire les projets en milieux naturels et agricoles.

Selon l'article 54, les projets solaires au sol ne seront plus autorisés dans les zones forestières lorsqu'ils nécessitent un défrichement soumis à évaluation environnementale systématique (c'est-à-dire supérieur à 25 hectares). A noter que cette mesure ne concerne que l'énergie

6. Voir ici le décret <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048669496> et ici la liste des friches : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048707330>

Quelle obligation d'équipement en énergies renouvelables pour les bâtiments et parkings



solaire, et ne tient pas compte des différentes typologies ni de projet ni de zones forestières.

Définition de l'agrivoltaïsme :

- article 54 de la loi APER
 - décret n°2024-318 du 8 avril 2024 relatif au développement de l'agrivoltaïsme et aux conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur des terrains agricoles, naturels ou forestiers.
- Une installation agrivoltaïque doit :

- contribuer durablement à l'installation, au maintien ou au développement d'une production agricole."
- apporter directement un des services suivants à l'activité agricole :
 - 1° L'amélioration du potentiel et de l'impact agronomiques ;
 - 2° L'adaptation au changement climatique ;
 - 3° La protection contre les aléas ;

- 4° L'amélioration du bien-être animal.
 - être réversible
- La production photovoltaïque ne doit pas devenir la principale activité de la parcelle

Au delà des avancées du décret d'avril 2024, d'autres précisions devront être apportées pour compléter le cadre juridique de l'agrivoltaïsme, notamment à propos de la définition et du partage de la valeur de l'agrivoltaïsme (en particulier concernant les règles relatives au statut de fermage), des règles de prises en compte de la consommation d'espace, des règles associées au démantèlement, à la fin de vie et aux sanctions éventuelles de non respect du cadre d'application.

Il est également attendu des Chambres d'Agriculture qu'elles identifient les sols incultes ou non exploités depuis une durée minimale (définie par décret), qui feront l'objet d'un document cadre publié par la préfecture à une échelle départementale. Les projets développés dans ces zones bénéficieront d'un avis simple de la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers.

L'AVIS DU *Cler*

Cette nouvelle loi favorise très clairement l'énergie solaire, visée par de nombreuses mesures pour accélérer son développement. Elle se donne pour objectif de libérer du foncier par la levée des contraintes réglementaires et par des mécanismes d'obligation d'équipement (des toitures notamment). Ces mesures facilitatrices ne sont pas pour autant pas assez aidantes pour les acteurs de la filière et les territoires pour planifier en priorité le déploiement sur les zones dites « sans regrets ». Des simplifications supplémentaires sont nécessaires pour accélérer le photovoltaïque en bâtiment, ombrières et zones artificialisées, zones prioritaires pour limiter l'artificialisation des sols. Par ailleurs, il manque à ce jour des moyens humains, juridiques ou financiers pour s'assurer d'un développement harmonieux du photovoltaïque au sol et de l'agrivoltaïsme, avec un réel partage de la valeur, notamment avec le monde agricole. Concernant l'agrivoltaïsme, d'importantes précisions devront encore être précisées par décret car la définition reste encore vague.

À RETENIR

Un rendez-vous manqué pour les énergies renouvelables ?

Malgré quelques timides avancées, cette loi est un rendez-vous manqué pour les énergies renouvelables. En cause : un calendrier législatif inversé, qui légifère sur la mise en œuvre (« accélération de la production ») avant d'avoir défini les objectifs du mix énergétique (notamment via la programmation pluriannuelle de l'énergie), ainsi qu'un soutien politique aux énergies renouvelables à consolider.

Cependant, la promesse d'accélérer leur développement n'est pas tenue : les mesures de simplification restent timides, et beaucoup devront être précisées par décret. D'autres dispositions risquent même de ralentir l'émergence de nouveaux projets, comme la définition des zones d'accélération - et d'exclusion. Par ailleurs, cette loi place les communes au centre du processus de planification sans pour autant prévoir de moyens de financer l'ingénierie territoriale nécessaire à ces missions ou favoriser un développement équilibré des projets par région. « *Il s'agit donc plutôt d'une loi d'encadrement des énergies renouvelables que d'accélération* », estime Auréline Doreau, responsable de projets énergies renouvelables au réseau Cler.

Elle vise principalement à lever ou alléger les contraintes administratives mais ne s'attarde pas sur les freins sociétaux, alors que l'appropriation des énergies renouvelables par les citoyens est essentielle pour accélérer leur développement. Si le partage de la valeur est pris en compte dans la loi (article 93) et si quelques mesures facilitent l'implication des collectivités territoriales, les projets citoyens sont quasiment absents du texte et aucune disposition ne prévoit de mieux sensibiliser et former les citoyens aux questions énergétiques, alors même que le choix du mix énergétique national est avant tout une question de société, qui devrait être adressée dans le cadre d'un débat démocratique.

En soutenant l'électrification des usages sans mener une réflexion pourtant nécessaire sur la sobriété, le gouvernement passe, avec cette loi, à côté des enjeux d'accélération des énergies renouvelables, de décarbonation du mix énergétique et de sécurité d'approvisionnement. Cette loi n'est ni à la hauteur de cette ambition, ni suffisante pour atteindre les objectifs à horizon 2030, malgré l'identification de l'effet d'entraînement que peuvent jouer les territoires pour réussir la transition énergétique.

Alors que l'Union européenne a rehaussé à 44 % le taux d'énergies renouvelables dans le mix en 2030, la France ne s'est pas encore prononcée sur l'ajustement à la hausse de ses propres objectifs en cohérence. Sans planification claire, en particulier sur la production d'énergie, sa répartition territoriale ou les moyens alloués, la France risque d'accroître son retard pour mettre en œuvre le nécessaire déploiement de toutes les énergies renouvelables. En ce sens, les objectifs énergétiques fixés par la prochaine PPE amèneront probablement à devoir réviser certaines dispositions de la loi et aller plus loin dans la facilitation des projets, de manière législative, réglementaire et opérationnelle : sécurisation des filières par une visibilité sur les objectifs territoriaux, planification des projets et développement des réseaux, déploiement outils économiques adaptés et stables, amélioration drastique des zones d'accélération et plus forte implication locale pour un meilleur partage de la valeur.

Il est nécessaire que la planification écologique territoriale engagée par le gouvernement à l'automne 2023 amène à de nouveaux moyens pour les collectivités, principalement de moyens humains d'ingénierie territoriale pour faire émerger, faciliter et accompagner les projets et inciter à une plus grande intégration territoriale dans les mécanismes de soutien.

Le réseau Cler est une association nationale qui regroupe près de 300 structures (associations, entreprises, collectivités) engagées dans la mise en œuvre d'une transition énergétique juste et ambitieuse partout en France.

www.cler.org

réseau
Cler
PORTER L'ÉNERGIE
DE LA TRANSITION