

Analyse du projet de loi « accélération des énergies renouvelables »

Sommaire :

1. Exposé des motifs - présentation générale du projet
2. Titre I - mesures d'urgence temporaires pour accélérer les projets d'énergie renouvelable et les projets industriels nécessaires à la transition énergétique
3. Titre II - mesures spécifiques à l'accélération du photovoltaïque
4. Titre II - mesures spécifiques à l'accélération de l'éolien en mer
5. Titre IV - mesures transversales de financement des EnR

1. EXPOSE DES MOTIFS - présentation générale du projet :

La page 1 est de la communication politique, qui oublie une donnée essentielle : la France représente seulement 0,95% des émissions de CO2 de la planète (format inventaire national), ce qui n'est rien face aux grands pollueurs internationaux (Chine, USA, Inde, ...) mais près de 2% de l'empreinte carbone si l'on tient compte de nos importations de biens manufacturés et de services. Pour reprendre en mains notre indépendance politique, il faut donc réindustrialiser notre pays, ce qui passe par une électricité compétitive et réellement décarbonée sans couplage avec des sources fossiles, ce que ne sont pas les EnR.

A preuve : https://cereme.fr/wp-content/uploads/2022/06/Comparaison_des_coûts_complets_de_production.pdf

Type de coût	Éolien terrestre	Éolien en mer posé	Éolien en mer flottant	PV résidentiel (< 9kW)	PV commercial (9 kW - 1 MW)	PV au sol (> 1 MW)
Au niveau de la centrale électrique (€/MWh)						
A - OPEX COUT DU COMBUSTIBLE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
B - OPEX COUTS INDIRECTS	12,4	18,3	33,0	11,9	10,7	20,0
C- CAPEX INVESTISSEMENT INITIAL	56,3	61,6	74,6	123,4	82,1	43,7
D- INTERETS INTERCALAIRES	2,3	2,5	3,0	3,1	2,1	3,5
E- COUT DE RACCORDEMENT AU RESEAU	22,7	17,6	21,7	12,8	7,4	3,6
F- PROVISION POUR DEMANTELEMENT	0,6	3,5	2,6	0,2	0,2	0,3
LCOE - Total des coûts de la centrale	94,3	103,5	134,9	151,4	102,4	71,1
Coûts système associés* (€/MWh)						
Coûts d'équilibrage	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Coûts de profil (ou coûts de back-up)	10,0	10,0	10,0	12,5	12,5	12,5
Total des coûts système	10,5	10,5	10,5	13	13	13
Coûts externes quantifiables** (€/MWh)						
Coûts pour la société des GES	0,8	0,8	0,8	2,4	2,4	2,4
Coûts de la pollution de l'air hors GES	0,7	0,7	0,7	6,0	6,0	6,0
Coûts de la pollution visuelle/sonore	5,0	2,0	2,0	0,0	0,0	0,0
Total des coûts externes quantifiables	6,5	3,5	3,5	8,4	8,4	8,4
LCOE - TOTAL COUTS QUANTIFIABLES	111,2	117,5	148,9	172,8	123,8	92,5

Les quatre objectifs figurant à la fin du 1^{er} paragraphe de la page 2 « *garantir la sécurité d'approvisionnement des Français, contribuer à la compétitivité économique du territoire, préserver l'environnement, assurer à chacun un accès à l'énergie* » correspondent aux quatre critères cumulatifs qui peuvent déterminer l'intérêt public majeur visé à l'article 6 du projet de loi. **A la condition cependant que ces quatre critères soient réunis cumulativement.**

L'exposé des motifs comporte quatre erreurs majeures :

1. il n'y figure aucun jalonnement ni aucune indication des échéances réelles.

Cette rédaction à l'évidence veut donner le sentiment d'une urgence à investir massivement dans les EnR dès 2022. En agissant ainsi le gouvernement ne respecte pas la réalité technique de ces échéances (ex : l'électrification massive des usages ne débutera que vers 2035) ni les objectifs fixés par le Président de la République qui sont des objectifs pour 2050, autrement **dit dans 28 ans**, ce n'est donc pas si urgent qu'on ne puisse prendre le temps de réfléchir dans le cadre d'une prospective SFEC 2050/ PPE 2023-2033 dont la démarche précisément est engagée.

2. **il est fait référence à la seule étude « Futurs énergétiques 2050 » de RTE.** Or cette étude comporte des erreurs nombreuses, **erreurs sur lesquelles la décision publique ne peut donc pas être assise.**

⇒ d'autres références et d'autres scénarios doivent être portés au débat public, parmi lesquels les propositions du Céréme modélisées par le cabinet européen Roland Berger.

3. **il affirme que c'est un choix écologique, par principe :** or un choix écologique doit toujours être justifié au regard des Lois de la République et de sa Constitution (Charte de l'Environnement). Ainsi n'a-t-on pas le droit, au regard des engagements pris sur la base de ces lois fondamentales, d'affirmer que l'agrivoltaïsme est un choix écologique.

En réalité, le gouvernement ne s'intéresse qu'à l'énergie. **L'environnement et l'écologie sont totalement absents de ce projet de loi.**

4. **il affirme sans le prouver que les productions d'origine renouvelable sont les moins coûteuses :**

C'est une affirmation audacieuse, basée sur le prétexte que ces EnR se substituerait à de la production thermique devenue plus coûteuse. Or rien n'est plus faux, puisqu'il n'existe depuis 2019 quasiment plus de production thermique fuel-charbon à laquelle il faille substituer. D'autre part, on voit sur le tableau précédent que les EnR sont les solutions les plus chères, durablement.

Il affirme ensuite trois contre-vérités :

- *il est indispensable d'accélérer les EnR*

En réalité il n'y a pas lieu de précipiter le mouvement, puisque la France a déjà une électricité décarbonée à plus de 92%. Cela n'est pas indispensable.

- *La France est en retard*

Si retard il existe, c'est dans les pays qui ont commis l'erreur de surinvestir dans les EnR (Allemagne, Danemark ...) et ont ainsi, en réalité, privilégié les énergies fossiles qui leur sont couplées, et qui ne parviennent pas à décarboner leur électricité. La France n'est pas en retard sur la décarbonation.

- *les procédures applicables sont lourdes*

La qualité d'une procédure environnementale se mesure par le niveau de protection effectif qu'elle garantit aux intérêts mentionnés à l'article L 511-1 du code de l'environnement, et plus généralement aux intérêts mentionnés dans le Préambule de la Charte de l'Environnement.

La qualité de l'environnement initial est créatrice de contraintes qu'il faut donc respecter par des procédures répondant à l'objectif prioritaire de protection de l'environnement. En réalité, le gouvernement confond les priorités : il place discrètement en priorité l'énergie, alors que celle-ci est seconde au regard de la protection de l'environnement et de la santé (Charte de l'Environnement, décisions du Conseil Constitutionnel dont celle du 12 août 2022).

- *Nous devons aller plus vite sans rien renier de nos engagements environnementaux*

Cette précision fait référence au seul article 7 de la Charte de l'Environnement (le droit pour le public de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement). Le gouvernement ignore ainsi les autres articles relevant du fond de la protection de l'environnement et de la santé. Ne devrait-il pas consulter la décision qu'a prise le 12 août 2022 le Conseil Constitutionnel à savoir que « la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la nation » et que « les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins » ?

- *Il faut créer les conditions de l'acceptabilité*

Lever les barrières réglementaires pour la seule raison que le projet serait accepté localement est une absurdité sans nom. L'on voit ici que le gouvernement n'a pas une considération extrême pour la préservation de l'environnement : il ne pense qu'à placer des EnR partout, et à le justifier chaque fois que possible par des critères qui ne sont pas respectueux du seul objectif qui vaille : la présentation de l'environnement et de la santé, objectif qui intègre le sous-objectif de la décarbonation.

Le gouvernement serait, d'une manière générale, plus avisé de se préoccuper de l'environnement et de la santé avant que de l'énergie. C'est peut-être moins gratifiant, c'est souvent difficile car c'est complexe, c'est certainement plus profitable à la Nation au bout du compte.

2. TITRE I - mesures d'urgence temporaires pour accélérer les projets d'énergie renouvelable et les projets industriels nécessaires à la transition énergétique

D'emblée il faut relever deux erreurs majeures parmi les justifications apportées :

1. *l'urgence de la situation* puis la nécessité de *attraper, au plus vite, notre retard sur nos partenaires européens.*

Or, il n'existe aucune urgence pour un pays dont l'électricité est déjà décarbonée à plus de 92%. L'urgence peut par contre être admise sur d'autres vecteurs, tels que la chaleur-froid et donc la création de réseaux de chaleur collective par exemple où en effet l'on peut admettre sinon un retard, du moins un intérêt élevé à avancer plus vite. Mais pas sur l'électricité.

2. *l'intérêt majeur que les énergies renouvelables et les projets industriels nécessaires à la transition représentent pour notre pays, à la fois sur le plan climatique et sur le plan de la sécurité d'approvisionnement et de l'indépendance énergétique.*

Or, les électricités renouvelables ne rencontrent pas les quatre critères de l'intérêt public majeur. En effet, pour qu'un projet d'énergie relève de l'intérêt général voire de l'intérêt public majeur, il doit être répondu par l'affirmative à quatre questions : contribue-t-il à la réduction des émissions de gaz à effet de serre ? Contribue-t-il à la sécurité d'approvisionnement ? Permet-il de maîtriser, durablement, le prix d'accès à l'énergie ? Respecte-t-il parfaitement l'environnement ?

Bien au contraire, comme il est prouvé ci-dessous :

1. Les EnR ne décarbonent pas notre mix électrique.

Le mix électrique français étant à base de nucléaire et d'hydraulique, décarbonés, on peut à la rigueur considérer que le remplacement des dernières centrales fuel-charbon par des EnR a contribué à décarboner un peu plus notre électricité. Mais depuis 2019 toutes EnR nouvelles (éoliens 14 à 16 g CO₂/kWh, solaires 25 à 44 g) se substituent à du nucléaire moins carboné (6 voire 4 g), au point de l'évincer car ils bénéficient de l'avantage d'une priorité d'injection dans le réseau. A fortiori compte tenu du couplage technique entre EnR et gaz, qui est vérifié en Europe comme en France et qui place la réalité de leurs émissions à 120-180 g CO₂/kWh.

2. Les EnR ne garantissent pas notre sécurité d'approvisionnement.

Ce n'est pas en multipliant les capacités éolien ou solaire intermittents souvent non disponibles aux moments des pointes de consommation - journées froides anticycloniques de l'hiver - que l'on peut garantir la sécurité d'approvisionnement. A fortiori s'agissant d'électricités non pilotables, qui ne seront pas stockables avant longtemps.

3. Les EnR ne sont pas compétitives.

Une analyse rigoureuse des coûts de production selon deux méthodes (d'abord « avec », puis « sans » les coûts système et les coûts environnementaux) met en lumière que les coûts de production des éoliens et solaires sont durablement plus élevés que la solution décarbonée de référence à savoir le nucléaire de série.

4. Les EnR ne respectent pas l'environnement.

Elles artificialisent des terres à vocation agricole, pastorale et forestière, elles font disparaître des zones humides et des zones naturelles, et elles ont un impact élevé sur la mortalité aviaire et chiroptérologique, sans oublier leur impact sur les paysages et sur le patrimoine, ainsi que sur le cadre de vie. Sans oublier le coût environnemental des raccordements et renforcements des réseaux publics.

Ainsi, les électricités renouvelables ne répondent à aucun des quatre critères qui puissent autoriser les pouvoirs publics à proclamer leur intérêt public majeur. Pas en France.

Ajoutons que les procédures doivent être au service d'une politique visant le bien commun ou l'intérêt général, et non l'inverse. A fortiori dans le cas particulier de l'éolien terrestre, compte tenu des engagements pris par le Président de la République le 10 février 2022 à Belfort de reporter à 2050 l'objectif initialement prévu pour 2028 d'un doublement de la puissance installée fin 2020.

Article 1

- cet article oublie les réseaux de chaleur renouvelable.
 - une durée de quarante-huit mois est une durée suffisamment importante, compte tenu des impacts environnementaux prévisibles de ce projet de loi, pour mériter une évaluation environnementale :
- ⇒ une question essentielle : où est l'évaluation environnementale de ce programme ou projet au sens où l'entendent les directives européennes et la jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'Union Européenne ? Voir notamment arrêt CJUE Nevele, 25 juin 2020.

L'étude d'impact de 193 pages présentée ne saurait être l'évaluation environnementale nécessaire à l'appui d'un tel texte, pour les raisons suivantes :

- sa page 20-début de page 21 se borne à un panégyrique des énergies renouvelables. Nulle part on ne trouve dans cette page le mot environnement, ni le mot biodiversité.
- article par article il existe un sous-paragraphe sur les impacts environnementaux, noyés parmi d'autres impacts qui se borne à affirmer que l'article concerné contribue à la décarbonation de notre économie.

Cette contribution affirmée quoique non prouvée est contredite par des études mettant en évidence un couplage gaz-En, dont il résulte que les émissions réelles des EnR sont de l'ordre de 120 à 180 g CO₂/ KWh, ce qui ne contribue pas précisément à décarboner notre économie.

Article 2

Faire participer le public à un stade précoce de la procédure est louable mais n'a de sens que si deux conditions sont réunies : si les avis émis par le public ont la moindre chance d'être pris en compte, sans quoi ce n'est qu'un acte formel sans efficacité, et si le dossier présenté à ce stade précoce est complet, sans quoi le public ne peut pas émettre un avis ayant du sens et pouvant « *contribuer à ses adaptations à la lumière de ses enjeux éclairés par l'échange avec le public* ».

Concrètement, les modifications proposées dans cet article procèdent en quatre étapes :

Au I. –

Un petit progrès consistant à mettre à une mise à disposition du public la réponse écrite du maître d'ouvrage à l'avis de l'autorité environnementale, au même titre que les avis émis par les collectivités territoriales et à leurs groupements intéressés par le projet.

Au II. –

Suppression du système du certificat de projet en phase amont. Un système qui n'avait pas fonctionné.

Au III. –

Il apparaît en *phase de consultation du public* une dérogation qui n'est pas acceptable : le dossier porté à la connaissance du public pourrait ne pas comporter d'emblée ces pièces, qui ainsi pourraient arriver jusqu'au dernier jour de l'enquête publique. Ce n'est pas acceptable car alors l'information du public ne serait pas complète et l'article 7 de la Charte de l'Environnement ne serait plus respecté.

Au IV. –

Etrange disparition du b) de l'article L 181-10 CE.

Article 3

Un relèvement non acceptable des seuils de soumission à évaluation environnementale, sous le

prétexte d'une urgence énergétique qui n'est pas avérée cf. plus haut.

C'est une faute, par une remise en cause frontale de [la Loi de 2016 sur la reconquête de la biodiversité](#).

C'est totalement inacceptable au regard des objectifs figurant dans cette Loi qui a institué le principe de non-régression, qui veut que la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires qui lui sont relatives « *ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante* ».

Le juriste A. Gossement critique cette disposition : *Pour la première fois, le législateur, s'il adoptait cet article 3 en ces termes, reconnaîtrait par avance qu'il crée un risque de méconnaissance d'un principe général du droit de l'environnement. L'utilité de cette disposition pour le travail de simplification du droit n'est pas évidente. Son risque pour la portée et l'avenir même de l'ensemble des principes généraux du droit est, lui, plus évident.* »

Article 4

l'objectif exprimé est acceptable.

Article 5

Les **modifications proposées ne sont pas acceptables** et sont d'autant moins acceptables qu'il existe la réalité d'un potentiel de photovoltaïque que l'ADEME évaluait en 2019 à 53 GW, dont 4 GW sur des parkings et 49 GW sur les autres « zones délaissées » (friches industrielles, carrières abandonnées, délaissés routiers-ferroviaires) soit la moitié de l'objectif de photovoltaïque annoncé pour 2050 par le Président de la République à Belfort le 10 février 2022.

Mais en 2022 à l'évidence sous la pression de la filière exigeant une emprise minimale de 1,5 ha/projet (réf. atelier PPE Photovoltaïque 1^{er} juillet 2022) l'Ademe déclare désormais à titre « d'étude complémentaire » qu'il ne reste 843 sites représentant un potentiel inférieur à 8 GW :



Des gisements très importants



TOITURES

- ☐ Secteur résidentiel : 241 GW
- ☐ Secteur industriel : 123 GW

Cf. annexe « éolien/photovoltaïque » de l'étude ADEME « un mix électrique 100% renouvelable ? »



CENTRALES AU SOL

- ☐ Gisement global : 94 GW
- Zones délaissées : 49 GW
- Parkings : 4 GW

70 % des sites identifiés présentent un potentiel compris entre 0,5 et 2,5 MWc.

Cf. étude ADEME sur l'évaluation du gisement relatif aux zones délaissées et artificialisées propices à l'implantation de centrales photovoltaïques

- Une étude complémentaire sur les friches industrielles a permis d'identifier précisément des sites mobilisables, par département, sur le territoire national pour un total de 950 sites et un gisement maximal théorique de 8,6GW.

Cf. étude ADEME sur l'identification, par département français, de zones délaissées et artificialisées propices à l'implantation de centrales photovoltaïques

- A noter que le nombre de sites a été ramené à 843 par les DDTM et la DGEC après finalisation de l'étude.

Il n'y a pas lieu - juste pour servir les intérêts d'une filière, puisque cela ne contribue pas à décarboner davantage la France - d'admettre à titre de « *solution potentielle* » le moindre projet d'agrivoltaïsme :

- C'est une supercherie, car les terres agricoles et pastorales ont vocation à nourrir la planète et non à fabriquer de l'électricité, dès lors en effet qu'il existe une alternative chiffrée acceptable au plan environnemental à hauteur de 41 GW (49-8) + 4 ha d'ombrières sur parkings.
- Le solaire doit être affecté aux friches industrielles (même de petite taille car souvent proches des centres de consommation), carrières abandonnées, délaissés routiers ou ferroviaires, aux toitures industrielles et aux ombrières sur parkings. Subsidairement : aux petites toitures,

sauf en zones protégées. En aucun cas sur des sols à vocation agricole, pastorale ou forestière.

Dès lors, les pouvoirs publics doivent imposer aux opérateurs solaires d'investir les friches et les délaissés, ainsi que le secteur des ombrières et toitures industrielles.

Article 6

Le gouvernement veut reconnaître aux EnR une RIIPM (Raison Impérative d'Intérêt Public Majeur), par un nouvel article L. 411-2-1 au sein du code de l'environnement aux termes duquel certains projets de production d'électricité et de gaz à partir de sources renouvelables pourraient être présumés satisfaire à la condition relative à l'existence d'une "raison impérative d'intérêt public majeur", condition qui est l'une de celles qui doivent être remplies pour que soit délivrée une autorisation de déroger au principe d'interdiction de destruction d'espèces protégées.

Cette question de la RIIPM a déjà été traitée maintes fois par le Conseil d'Etat, récemment encore par ses arrêts Lavaur du 15 avril 2021 et Avant-Monts du 10 mars 2022.

Rappelons que les énergies renouvelables ne rencontrent pas les 4 critères de l'intérêt public majeur. En effet, pour qu'un projet d'énergie relève de l'intérêt général voire de l'intérêt public majeur, il doit être répondu par l'affirmative à 4 questions : contribue-t-il à la réduction des émissions de gaz à effet de serre ? Contribue-t-il à la sécurité d'approvisionnement ? Permet-il de maîtriser, durablement, le prix d'accès à l'énergie ? Respecte-t-il parfaitement l'environnement ?

Bien au contraire, comme il a été prouvé plus haut :

- 1) les EnR ne décarbonent pas notre mix électrique
- 2) les EnR ne garantissent pas notre sécurité d'approvisionnement.
- 3) les EnR ne sont pas compétitives.
- 4) les EnR ne respectent pas l'environnement.

Ainsi, les EnR telles que définies dans le projet de loi (oubliées de la chaleur d'origine renouvelable) ne répondent à aucun des 4 critères qui puissent autoriser les pouvoirs publics à proclamer leur intérêt public majeur. **Pas en France.**

Ce que veut le gouvernement en réalité, c'est tout simplement détricoter le code de l'environnement, et particulièrement ses articles L 411-1, L 411-2 et 411-3, pour permettre aux opérateurs de ne pas accomplir leur devoir de protection envers la biodiversité. En agissant ainsi, le gouvernement ne remplit pas ses devoirs de protection de l'environnement. Et il rompt avec ses obligations issues de [la Loi de 2016 sur la reconquête de la biodiversité](#).

Article 7

Un article qui prétend obliger le juge à régulariser de lui-même totalement ou partiellement les actes administratifs. Une rupture des principes du droit du contentieux administratif, tout cela au nom d'EnR qui ne sont pas d'intérêt public majeur ni d'utilité publique.

Article 8

Cet article visant à simplifier les procédures de raccordements des EnR et de renforcement de réseaux qui en résultent mériterait d'avoir bénéficié d'une évaluation environnementale spécifique, ainsi que d'une pesée financière complète, intégrant les coûts systèmes et les coûts environnementaux.

Titre II – Mesures spécifiques à l'accélération du photovoltaïque

Article 9

Rapprocher les panneaux photovoltaïques installés sur des délaissés routiers et autoroutiers de la chaussée d'une manière raisonnable au plan de la sécurité routière pourquoi pas en effet ? Mais pourquoi ne pas s'intéresser aussi aux délaissés ferroviaires ou aux carrières abandonnées sous la réserve que celles-ci n'aient pas été reconquises par la biodiversité ?

Article 10

Panneaux photovoltaïques sur certains zones littorales pourquoi pas en effet, sous la condition cependant d'une étude d'impact plutôt qu'une simple étude d'incidence.

Article 11

La montagne doit être épargnée par toute artificialisation des sols de montagne, auxquels correspondent généralement des paysages de première qualité.

Article 12

Parkings extérieurs équipés sur au moins la moitié de leur surface : au cas par cas cela peut s'imaginer, pour environ 6000 ha soit 8000 MW, mais à la condition qu'il ne soit pas dérogé aux contraintes relevant de la sécurité nationale ni civile, ni aux contraintes patrimoniales. Aussi une étude d'incidence est-elle nécessaire, au minimum, que le projet de loi n'évoque pas.

Titre III – Mesures spécifiques à l'accélération de l'éolien en mer

Article 13

Mutualiser les débats publics relatifs à la révision des DSF et ceux préalables au lancement des appels d'offres. Pourquoi pas, mais on sent par cet article que le gouvernement est obnubilé par le problème des débats publics, qui lui pèsent d'autant plus qu'il n'écoute strictement pas les avis exprimés par le public, comme il a été aperçu dans tous les récents débats sur l'éolien en mer.

Le gouvernement se désintéresse du fond, à savoir les impacts sur les milieux marins et sur la ressource halieutique, et il ne veut surtout pas appliquer la résolution du Parlement européen rendue quasi à l'unanimité le 7 juillet 2021 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-07-07_FR.html#sdocta12

Articles 14, 15 et 16

Articles secondaires. Pas d'enjeu autre que technique.

Article 17

Le gouvernement veut faciliter les atterrages des installations éoliennes en mer, sur décision du ministre

Titre IV – Mesures transversales de financement des énergies renouvelables et de partage de la valeur

L'imagination débridée de la filière et des services de l'Etat conjointement mène à cet étrange dispositif qui consiste à forcer l'adhésion de la population locale (appelée « ménages résidents ») aux projets d'EnR, notamment en les faisant bénéficier d'un avantage sur la facture.

D'une part on ne connaît pas le « périmètre déterminé » dont il est ici question, d'autre part il n'est pas clarifié en quoi consistent les « ménages résidents » : est-ce que cela concerne seulement les résidents à l'année ou bien est-ce que cela concerne aussi les résidents secondaires ?

Quoi qu'il en soit c'est une disposition qui n'entre pas dans le champ de l'éthique : l'Etat n'a pas le droit d'acheter l'acceptation de la population locale, en nuisant à une partie de celle-ci ou en nuisant à la protection de la biodiversité.

Pour rappel, le nombre élevé de contentieux est avant tout le fait des opérateurs EnR mécontents des refus que leur opposent, avec raison, les services de l'Etat : ainsi 61% des recours en Occitanie proviennent de la filière.