

Energies renouvelables : ce que change la loi

Malgré des avancées, le texte n'est pas jugé à la hauteur des enjeux par les représentants du secteur

Plus d'une centaine de pages, cinq titres, trente-quatre articles... Le projet de loi d'accélération des énergies renouvelables issu des travaux de la commission mixte paritaire, qui doit encore être adopté officiellement par l'Assemblée nationale mardi 31 janvier puis par le Sénat le 7 février, est un document touffu et complexe.

Son objectif, en revanche, tel qu'énoncé par le gouvernement, était clair : le texte devait permettre d'aller « deux fois plus vite » pour déployer les renouvelables, afin de rattraper le retard persistant de la France en la matière. « Le projet de loi permettra d'atteindre cette cible », assure le cabinet de la ministre de la transition énergétique, Agnès Pannier-Runacher.

En l'état, le texte contient bien des avancées, dont certaines étaient attendues de longue date. Mais, de l'avis des industriels comme des observateurs, il ne permettra pas de donner un coup d'accélérateur à la hauteur des enjeux. Outre des dispositions qui pourraient aller jusqu'à freiner le développement de certaines filières, son impact dépendra largement de futures mesures réglementaires et des moyens qui seront mobilisés pour le mettre en œuvre. Tour d'horizon des principales mesures.

Avec les zones d'accélération, les maires au centre du jeu

C'est une disposition absente du texte initial, qui fait désormais figure de mesure phare. Après de nombreuses discussions, les parlementaires se sont entendus sur la mise en place de « zones d'accélération », censées répondre à des questions majeures : où faut-il installer les futurs parcs éoliens et solaires, qui aura le dernier mot concernant leur implantation ?

Cet enjeu de planification est crucial : le déploiement des éoliennes s'est jusqu'ici fait de manière déséquilibrée sur le territoire (trois régions concentrent 60 % du parc), ce qui constitue l'un des motifs d'opposition à cette source d'énergie.

Concrètement, le texte prévoit que les communes identifient des zones, en fonction des données sur le potentiel d'implantation fournies par l'Etat et après concertation du public. Leurs propositions seront transmises à un « référent préfectoral », créé par la loi, qui établira une cartographie à l'échelon départemental. Un comité régional de l'énergie devra ensuite dire si les zones identifiées sont suffisantes pour atteindre les objectifs régionaux de déploiement des renouvelables. Si c'est le cas, les communes pourront alors également définir des zones d'exclusion. « Le texte dit simplement que ces zones doivent contribuer à atteindre les objectifs nationaux à compter de décembre 2027, ce qui ne constitue pas une obligation », remarque Arnaud Gossement, avocat en droit de l'environnement.

Si les élus n'ont pas donné un droit de veto aux maires, comme le souhaitaient des sénateurs de droite, ils les placent largement au centre du jeu, puisque aucune cartographie ne pourra être arrêtée sans leur accord. « C'est un vrai changement de méthode, confirme Michel Gioria, délégué général de l'association France énergie éolienne. Les maires seront en situation de copilotage avec l'Etat, ce qui leur confère une vraie responsabilité. »

Pour les acteurs du secteur, ce renforcement du dialogue au niveau local, déjà en partie à l'œuvre, est indispensable. Mais des inquiétudes demeurent quant à l'impact



Dans le parc photovoltaïque de Villebois (Ain), le 21 juin 2019. JÉRÔME CHABANNE, HANS LUCAS

réel qu'auront ces zones d'accélération et au risque qu'elles ne se transforment en usine à gaz. A court terme, leur mise en place devrait prendre au moins dix-huit mois, voire beaucoup plus. Dans l'intervalle, la filière redoute qu'une partie des projets déjà lancés ne soient bloqués.

A plus long terme, le texte ne dit pas en quoi il sera plus simple ou plus rapide de développer des installations à l'intérieur de ces zones. « Quels avantages auront les projets situés dans ces espaces ? Et comment évaluera-t-on ceux qui seront en dehors ? Ces zones vont créer des incertitudes supplémentaires », estime Andreas Rüdinger, spécialiste de la transition énergétique à l'Institut du développement durable et des relations internationales.

« Je suis très sceptique sur le fait qu'on puisse faire fonctionner cela en impliquant tous ces acteurs, estime aussi Cédric Philibert, chercheur associé à l'Institut français des relations internationales. On avait mis en place en 2010 des zones de développement éolien et ça n'a pas marché. »

France énergie éolienne espère tout de même que ces zones pourront faciliter le travail de concertation ainsi que les opérations de raccordement au réseau électrique, ce qui pourrait faire gagner un temps précieux pour l'entrée en service des parcs. « Il y aura une acceptabilité prégarantie sur ces zones, ce qui permettra d'aller plus vite », assure aussi le ministère.

Une déception pour les acteurs du secteur

C'est une déception pour les acteurs des renouvelables : leurs projets ne sont pas réputés répondre à une « raison impérieuse d'intérêt public majeur » (RIIPM) de façon générale, mais seulement s'ils satisfont à certaines conditions, qui devront être définies par décret. Celles-ci incluront la puissance de l'installation, ainsi que sa contribution à l'atteinte des objectifs fixés par la feuille de route énergétique.

Vivement débattue, cette RIIPM revêtait, pour le secteur, une dimension symbolique forte. Elle aurait aussi permis de supprimer une étape administrative dans le cadre des dérogations à l'interdiction de destruction des espèces protégées, que doivent demander la plupart des porteurs de projets. « Cela aurait essentiellement aidé les installations petites et moyennes, pour lesquelles prouver l'intérêt public majeur prenait plus de temps », explique Jules Nyssen, président du Syndicat des énergies renouvelables (SER). Mais cela n'aurait pas été une dérogation automatique, puisqu'ils auraient toujours eu d'autres conditions à remplir pour l'obtenir. Le ministère, qui aura la main sur le futur décret, affirme que cette disposition est « une avancée », qui fera baisser le nombre de contentieux.

Les élus écologistes et socialistes, au contraire, s'opposaient à la RIIPM, au motif de la protection de la biodiversité. Un règlement européen, adopté en décembre 2022 et qui s'applique pour dix-huit mois, prévoit une reconnaissance « d'intérêt supérieur » aux projets renouvelables.

Eolien terrestre : des sources de contentieux supplémentaires

De manière symptomatique, l'éolien terrestre ne fait pas l'objet d'un chapitre spécifique dans le projet de loi d'accélération, à la différence du solaire et de l'éolien en mer. Pour la filière, certaines mesures vont néanmoins dans le bon sens. C'est le cas des dispositions en faveur des raccordements électriques ou de la création d'un fonds de garantie pour indemniser les porteurs de projets en cas d'annulation d'une autorisation visée par un recours. « Cela montre que l'Etat donne de la valeur aux permis qu'il attribue », souligne Michel Gioria, la majorité des recours contre l'éolien étant rejetés.

Parmi les freins potentiels, en revanche, figure une disposition prévoyant que l'autorisation en-

« Cette loi ouvre le champ des possibles pour le solaire, mais il n'y a pas de mesures d'accélération »

DANIEL BOUR
président d'Enerplan

vironnementale prenne en compte le nombre d'éoliennes déjà existantes « dans le territoire concerné », afin de « prévenir les effets de saturation visuelle ». La filière redoute que ces notions ne deviennent des « nids à contentieux », sans rien ajouter par rapport à la jurisprudence en vigueur. « La loi semble affirmer que seul l'éolien terrestre pose problème, c'est stigmatisant », note Jules Nyssen.

La députée (écologiste) des Deux-Sèvres Delphine Batho, à l'origine de cette disposition, regrette au contraire qu'elle ait été affaiblie en commission mixte. « Il y a tous les jours des exemples de projets autorisés sans prendre en compte l'effet de saturation visuelle, assure-t-elle. Il faut résoudre cette question, qui fournit des prétextes aux arguments anti-renouvelables. » Le SER espérait aussi un encadrement du délai au bout duquel les services instructeurs doivent déclarer si un dossier est complet ou non, ainsi qu'un renforcement de la limitation des recours abusifs. Des dispositions qui n'ont pas été retenues.

La planification de l'éolien en mer actée

La France fait figure de mauvaise élève européenne en matière d'éolien offshore : malgré sa vaste façade maritime, son premier parc vient tout juste d'entrer en service au large de Saint-Nazaire (Loire-Atlantique). Pour combler ce retard, la filière appelle depuis plusieurs années à définir à l'avance, comme l'ont déjà fait plusieurs

pays européens, les zones où seront implantés les parcs au cours des prochaines décennies.

Ce travail doit permettre de donner de la visibilité aux différents usagers de la mer, au public et aux industriels, et de faciliter les travaux de raccordement. Dès 2020, le gouvernement s'était déjà engagé à mettre en œuvre cette planification. Le projet de loi entérine cette promesse, en prévoyant qu'elle soit réalisée à l'échelle de chaque façade maritime, avec une première cartographie attendue en 2024 et des procédures de consultation du public qui pourront être mutualisées.

Pour le solaire, une définition de l'agrivoltaïsme

Installation obligatoire d'ombrières sur la moitié des parkings extérieurs de plus de 1500 mètres carrés, dispositions pour que des panneaux solaires puissent être installés sur des friches, le long des routes et des autoroutes, dans les zones littorales ou de montagne... Le projet de loi compte un certain nombre de mesures visant à faciliter les installations solaires en toiture ou sur des terrains dégradés ou artificialisés, même si les écologistes comme des associations de protection de la nature considèrent que le texte ne va pas assez loin en la matière.

Le texte livre également une première définition juridique de l'agrivoltaïsme. Le sujet est particulièrement sensible : les développeurs peinent à trouver des terrains pour installer des parcs au sol, les toitures ou les terrains déjà artificialisés n'étant pas suffisants pour atteindre les objectifs. Mais nombre d'acteurs craignent que ce développement se fasse au détriment de la production alimentaire et de la biodiversité.

Le texte prévoit que l'installation énergétique devra « contribuer durablement à l'installation, au maintien ou au développement d'une production agricole ». Si cette définition est globalement saluée par

la profession, celle-ci s'inquiète toutefois du poids donné à la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, qui devra délivrer un avis conforme pour tout projet situé sur des terres agricoles. « On donne un poids très important à une instance qui n'a pas été élue, sans qu'un processus d'appel ne soit prévu », s'inquiète Daniel Bour, le président d'Enerplan, le syndicat des professionnels de l'énergie solaire.

Un autre point fait bondir le secteur : l'interdiction de défrichage de surfaces supérieures à 25 hectares en zone forestière pour installer des parcs solaires. Les professionnels assurent que, dans certains cas, par exemple dans des forêts de plantation, des projets pourraient être justifiés et ne pas nuire à l'environnement – des écologistes craignant au contraire désormais un « mitage » des forêts. Surtout, ils mettent en avant que cette disposition crée un régime d'exception. « Tout le monde pourra demander une autorisation de défrichage pour n'importe quel projet, mais pour le solaire, c'est non par principe, regrette Jules Nyssen. C'est un recul par rapport au droit existant. »

« Cette loi ouvre le champ des possibles pour le solaire, mais il n'y a pas de mesures d'accélération », résume Daniel Bour. Et elle contient encore plein de zones d'ombre. Si les représentants de la filière appellent à ce qu'il soit voté, pour envoyer un signal important, certains industriels estiment que le texte, insuffisamment ambitieux, ne devrait pas être adopté en l'état. « Ce projet de loi est extrêmement décevant, on a un sentiment d'occasion ratée et de trahison », juge ainsi David Guinard, directeur général de la société Photosol.

Jacques Veyrat, un acteur important du secteur qui préside la société d'investissement Impala, a également appelé, dans une tribune au Journal du dimanche, à ne pas voter « une loi néfaste », qui risque « de ralentir le déploiement des renouvelables ». ■

FERRINE MOUTERDE