

**Contributions reçues par le Comité national de la biodiversité**  
**à l'occasion de ses travaux sur le projet de loi « accélération des énergies renouvelables »**  
**(Annexe)**

Sommaire :

---

Partie 1 : Textes communiqués par les membres

- 1- Muséum naturel d'histoire naturelle (reçu le 06/09/2022)
- 2- Union Nationale des Associations Familiales (Unaf) (reçu le 06/09/2022)
- 3- Humanité et biodiversité (reçu le 07/09/2022)
- 4- Fondation pour la nature et l'Homme (reçu le 08/09/2022)
- 5- France Nature environnement (reçu le 08/09/2022)
- 6- Ligue de protection des oiseaux (reçu le 08/09/2022)
- 7- Fédération des parcs naturels régionaux de France (reçu le 14/09/2022)
- 8- Comité français de l'UICN (reçu le 16/09/2022)
- 9- Comité national des pêches (CNPMEM) (reçu le 22/09/2022)

Partie 2 : Commentaires sur le projet de contribution du CNB communiqués avant le 22 septembre, ni partagés avec les membres du groupe de travail ni discutés entre eux :

- CFDT (reçu le 21 septembre)
- FNSEA (reçu le 21 septembre)

Partie 3 : Remarques communiquées par les membres par mail

- 1- MAB France (reçu le 21 septembre)
- 2- Safer (reçu le 22 septembre)

## **Partie 1 : Textes communiqués par les membres**

---

- 1- Muséum naturel d'histoire naturelle (reçu le 06/09/2022)
- 2- Union Nationale des Associations Familiales (Unaf) (reçu le 06/09/2022)
- 3- Humanité et biodiversité (reçu le 07/09/2022)
- 4- Fondation pour la nature et l'Homme (reçu le 08/09/2022)
- 5- France Nature environnement (reçu le 08/09/2022)
- 6- Ligue de protection des oiseaux (reçu le 08/09/2022)
- 7- Fédération des parcs naturels régionaux de France (reçu le 14/09/2022)
- 8- Comité français de l'UICN (reçu le 16/09/2022)
- 9- Comité national des pêches (CNP MEM) (reçu le 22/09/2022)



## **Contribution du MNHN sur le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables**

### **Introduction générale**

Le Muséum national d'Histoire naturelle assure historiquement des missions de diffusion des connaissances et d'expertise pour l'État français, afin de lui fournir un appui scientifique à l'élaboration et à l'évaluation de politiques publiques de conservation de la nature. Dans un contexte où les dérèglements climatiques et la crise d'effondrement de la biodiversité menacent nos sociétés, il est nécessaire d'opérer des transitions dans nos modes de vie pour enrayer ces phénomènes. A ce titre, la transition énergétique apparaît comme une nécessité, tant pour lutter contre les crises écologiques en cours que pour permettre à chacun d'accéder à des conditions de vie satisfaisantes.

Le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables repose sur ce constat pour promouvoir une accélération massive des moyens de production d'une énergie dite renouvelable et décarbonée. La stratégie énergétique présentée dans l'exposé des motifs du projet de loi rappelle que la réduction de notre consommation d'énergie est également un chantier prioritaire indispensable à l'atteinte de nos objectifs. On peut regretter qu'une estimation des besoins en énergie ne soit pas mise en regard des projections d'augmentation de production d'électricité, alors que la perspective annoncée est une baisse de la consommation de 40% à l'horizon 2040. La décarbonation des modes de production implique néanmoins une augmentation importante de la part d'électricité dans le mix-énergétique, en vue de diminuer la fraction d'énergie issue des énergies fossiles à court terme. L'accélération du déploiement des énergies renouvelables doit contribuer à cette transition.

Toutefois, le Muséum national d'Histoire naturelle souhaite rappeler que la transition énergétique ne saurait se faire au détriment de la conservation de la biodiversité, enjeu majeur tant au niveau national qu'international, qui joue notamment un rôle dans la régulation du climat. En effet, alors que les principales causes de son effondrement sont désormais bien connues, les politiques publiques de transition doivent être menées conjointement aux objectifs visant à inverser son déclin. Dans leur premier rapport conjoint, daté de juin 2021<sup>1</sup>, le GIEC et l'IPBES rappellent l'importance d'un traitement conjoint des

---

<sup>1</sup> [https://ipbes.net/sites/default/files/2021-06/20210609\\_workshop\\_report\\_embargo\\_3pm\\_CEST\\_10\\_june\\_0.pdf](https://ipbes.net/sites/default/files/2021-06/20210609_workshop_report_embargo_3pm_CEST_10_june_0.pdf)



crises écologiques, notamment parce que la santé des écosystèmes intervient de manière importante dans la régulation du climat et du bien-être humain.

Parmi les points clés soulevés par les deux plateformes intergouvernementales ressortent les menaces que peuvent constituer les leviers technologiques réputés efficaces pour atténuer le changement climatique. Le déploiement des énergies renouvelables y est spécifiquement cité, aussi bien pour rappeler la dépendance de certaines technologies à des minéraux dont l'extraction a une incidence forte sur certains milieux terrestres et dans les océans, mais également les conséquences de leur exploitation qui provoque une intensification de l'usage des sols, entraînant perte et fragmentation des espaces naturels et des dommages directs sur des populations d'espèce sensibles à ces activités.

Dans cette note, nous proposons d'analyser le projet de loi et son étude d'impact avec une attention particulière sur sa prise en compte des enjeux de biodiversité.

### **Analyse du projet de loi et de l'étude d'impact**

Le projet de loi s'accompagne d'un exposé des motifs nécessaire pour préciser les implications des dispositions prises à chaque article, mais également d'une étude d'impact qui doit notamment éclairer le Parlement sur la portée des réformes que lui soumet le Gouvernement. Dans un document de 2017 publié par le Secrétariat général du Gouvernement, il est précisé que « *L'étude d'impact doit déterminer avec précision les effets prévisibles, significatifs, directs et indirects d'un projet de loi. Elle doit évaluer l'ampleur des effets recherchés par le projet de loi ainsi que les éventuels effets moins attendus voire indésirables à court, moyen ou long terme. L'incertitude liée à certaines analyses doit être exposée de façon aussi explicite que possible. Si elle est trop importante pour qu'une appréciation univoque soit avancée, la préférence doit être donnée à la présentation de scénario* ». Or, l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables ne répond pas à ces exigences. L'incidence environnementale des dispositions prises à chaque article est centrée sur la baisse des émissions de CO2 visée par l'accélération du déploiement des énergies renouvelables et ses conséquences positives sur le climat, mais ni les incidences sur la biodiversité (notamment liées à l'artificialisation des sols) ni le cumul des incidences liées à l'application de l'ensemble du projet de loi ne sont traités. Une analyse plus précise des points qui méritent d'être approfondis ou améliorés est présentée ci-après pour les titres I à III.

### **Titre Ier : Mesures d'urgence temporaires pour accélérer les projets d'énergie renouvelable et les projets industriels nécessaires à la transition énergétique**

L'exposé des motifs du projet de loi précise que ce titre «  *vise à réduire le temps de déploiement des projets d'énergie renouvelable, ainsi que des projets industriels qui sont nécessaires à la transition [...]. Il prévoit des mesures systémiques temporaires visant à rattraper, au plus vite, notre retard sur nos partenaires européens.* ».



**L'article 1<sup>er</sup>** définit les activités et opérations auxquelles s'appliqueront les articles 2 et 3. Il précise également que la durée des dispositions des articles 2 à 5 est de 48 mois. Bien que le projet de loi vise dans son énoncé les énergies renouvelables, nous notons que les 7 activités et opérations énoncées ont une portée bien plus large, notamment :

- La fabrication ou l'assemblage de produits ou d'équipements nécessaires aux modes de production d'énergie renouvelables, y compris pour le stockage d'électricité ;
- Les travaux sur les ouvrages des réseaux publics de transport ou de distribution d'énergie dite « renouvelable ou bas carbone » ;
- Les modifications ou remplacements d'installations en réduisant fortement l'empreinte carbone ou environnementale ;
- Les activités économiques identifiées par la « Taxonomie européenne pour un investissement durable », incluant par exemple le nucléaire et le gaz.

**Les articles 2 et 4** prévoient une accélération et une simplification du processus de participation du public, au risque que celui-ci ne dispose pas des avis des services instructeurs et de l'autorité environnementale. Or la pratique actuelle montre que ces avis sont largement mobilisés par le public pour leur propre participation au débat. L'incidence possible de cette « parallélisation » des tâches n'est pas évaluée, alors qu'elle semble comporter un risque d'appauvrissement du débat public si elle prive ses participants de l'avis d'une autorité indépendante sur des projets pourtant considérés comme d'utilité publique.

**L'article 3** permet quant à lui de relever plus facilement les seuils de soumission à évaluation environnementale systématique ou au cas par cas, en s'appuyant sur une exigence actuelle plus forte en France que dans d'autres nations européennes.

**L'article 6** vise à simplifier la reconnaissance de la raison impérieuse d'intérêt public majeur (RIIPM) des projets d'énergie renouvelables en la faisant reconnaître par la déclaration d'utilité publique (DUP). La RIIPM est l'une des trois conditions cumulatives<sup>2</sup> nécessaires à l'obtention d'une dérogation à la protection des espèces. La jurisprudence française récente précise que son évaluation se fait au regard de l'intérêt du projet mais aussi de la sensibilité des espèces affectées par ce projet. De nombreux contentieux sur des projets susceptibles de porter atteinte à des espèces à enjeu de conservation aboutissent à des annulations d'autorisation en raison d'une démonstration insuffisante des RIIPM. Or, la déclaration d'utilité publique des projets intervient à un stade précoce de ceux-ci, alors même que l'étude d'impact n'a pas encore permis d'évaluer précisément les incidences susceptibles d'être occasionnées par le projet. Si celle-ci vaut RIIPM, la protection des espèces pourra

---

<sup>2</sup> En plus de la RIIPM, il est nécessaire de montrer que le projet n'a pas d'alternative satisfaisante et qu'il ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées, dans leur aire de répartition naturelle.



être fragilisée sur le plan juridique en affaiblissant la possibilité donnée à la société civile de contester une décision administrative. Autrement dit, la DUP et la RIIPM ne peuvent être considérés comme doublon, car la DUP est souvent obtenue indépendamment de l'étude d'impact, tandis que la RIIPM est bien une mise en balance des différents intérêts sociaux économiques et environnementaux.

En outre, bien que les deux autres conditions à la dérogation à la protection des espèces soient maintenues, leur évaluation est insuffisante dans les pratiques actuelles. Par exemple, la démonstration du « *maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle* » ne peut être réalisée rigoureusement qu'en s'appuyant sur des données acquises à l'échelle pertinente et sur un pas de temps qui n'est pas compatible avec la réalisation des études d'impact. En application du principe de proportionnalité, l'évaluation de cette condition ne peut donc être que lacunaire.

**L'article 8** permet au Gouvernement de prendre par ordonnance les dispositions permettant d'accélérer et de simplifier les procédures de raccordement des installations d'énergie renouvelable, notamment en anticipant les travaux. Or, ces travaux sont susceptibles d'occasionner des impacts sur l'environnement, notamment par la perturbation voire la destruction d'espaces naturels terrestres ou marins, et leurs impacts doivent être évalués en prenant en compte le cumul des incidences avec les autres projets. L'anticipation des travaux et l'accélération des procédures par ordonnance est susceptible de fragiliser la prise en compte de ce cumul des incidences, déjà pourtant insuffisamment pris en compte dans l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

**Pour mieux évaluer les incidences de telles dispositions sur l'environnement**, une estimation de ce que représente actuellement l'ensemble de ces activités en termes d'occupation des sols aurait été nécessaire, ainsi qu'une prévision de leur croissance pendant les 48 mois énoncés. La possibilité de relever les seuils de soumissions à l'évaluation environnementale est présentée comme une mesure facilitatrice des projets et positive pour l'environnement. Nous rappelons néanmoins que l'évaluation environnementale est un processus qui permet d'intégrer les problématiques environnementales dans l'élaboration des projets. C'est notamment à travers les études d'impacts que sont identifiés les risques d'incidences sur toutes les composantes de l'environnement, y compris les espèces, les habitats et les fonctions écologiques. Ce processus ne doit pas être perçu comme une contrainte, mais comme une opportunité de mieux répondre à nos objectifs nationaux et communautaires. Le temps nécessaire à la réalisation des évaluations environnementales est important, mais indispensable pour concevoir, au cas par cas, des projets de moindre impact. Il est préférable d'inciter les porteurs de projet à anticiper les problématiques environnementales que de souhaiter



minimiser le recours aux évaluations environnementales pour des projets susceptibles d'avoir des incidences.

Dans leurs synthèses annuelles de 2020<sup>3</sup> et de 2021<sup>4</sup>, les Autorités environnementales rappellent que les projets d'énergie renouvelable minimisent fréquemment leur analyse des incidences, notamment sur la consommation d'espace, en oubliant par exemple d'étudier les impacts du raccordement du projet au réseau électrique, ou pour des incidences spécifiques à leur exploitation (impact sur les zones humides, les sols, les populations de chiroptères et d'oiseaux, effets attractif ou répulsif de certaines infrastructures sur les insectes, les oiseaux et les chiroptères par exemple<sup>5</sup>).

L'étude d'impact aurait dû démontrer la compatibilité de l'accélération de ces projets avec la conservation de la biodiversité, et le cas échéant, le projet de loi doit renforcer les exigences de sa prise en compte dans la conception des projets.

## **Titre II : Mesures spécifiques à l'accélération du photovoltaïque**

L'exposé des motifs du projet de loi précise que ce titre «  *vise à accélérer le déploiement du photovoltaïque en démultipliant les possibilités d'implantation, afin d'atteindre l'objectif de multiplier par huit notre capacité de production d'énergie solaire [...]. Il vise à libérer tout le foncier disponible sans enjeux environnementaux majeurs »*.

**L'article 9** vise à faciliter l'implantation de panneaux photovoltaïques sur les délaissés routiers et autoroutiers.

**L'article 10** permet l'implantation de panneaux photovoltaïques au sol ou d'hydrogène renouvelable sur les «  *terrains dégradés ou sur des stocks de saumures »* des espaces concernés par la « loi Littorale ».

Dans l'étude d'impact, l'incidence de ces deux articles est jugée positive sur le climat et négligeable sur les autres composantes de l'environnement. Pourtant, les espaces concernés sont susceptibles d'être des espaces naturels jouant un rôle important en tant qu'habitat pour les espèces mais aussi en tant qu'éléments clés pour le maintien ou la restauration des continuités écologiques. L'étude d'impact considère que les autorisations environnementales suffiront à prendre mesure de ces considérations. Pour appuyer cette affirmation, il aurait été nécessaire d'évaluer les incidences cumulées de ces dispositions avec celles du titre 1er. Par exemple, la possibilité de relever les seuils de l'évaluation

---

<sup>3</sup> [https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/synthese\\_annuelle\\_2020.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/synthese_annuelle_2020.pdf)

<sup>4</sup> [https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/synthese\\_annuelle\\_2021\\_conference\\_ae.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/synthese_annuelle_2021_conference_ae.pdf)

<sup>5</sup> Voir par exemple la contribution commune de l'OFB et du MNHN dans le débat public sur le projet « Horizéo » : <https://www.debatpublic.fr/photovoltaïque-horizeo/contribution-de-loffice-francais-de-la-biodiversite-2869>



environnementale pour les projets d'énergie renouvelable n'est-il pas susceptible d'entraîner leur dispense pour les petits projets sur des délaissés autoroutiers ? L'exposé des motifs présente la nécessité de mobiliser le foncier « *sans enjeux environnementaux majeurs* ». Alors que la perte et la fragmentation des espaces naturels est une cause majeure de l'érosion de la biodiversité, il est probable que l'atteinte à des espaces remplissant des fonctions d'habitats naturels, d'habitats d'espèces et de continuité écologique relève toujours d'un enjeu majeur en dépit de considérations stationnelles patrimoniales moindres.

### **Titre III : Mesures spécifiques à l'accélération de l'éolien en mer.**

L'exposé des motifs du projet de loi précise que ce titre «  *vise à accélérer le déploiement de l'éolien en mer, en phase avec notre objectif d'une puissance installée de 40 GW et de 50 parcs en exploitation à l'horizon 2050, en mettant les documents stratégiques de façade maritime (DSF) au cœur de notre dispositif de planification, et en clarifiant le cadre juridique applicable. Il facilite également le raccordement des parcs éoliens en mer* ».

**L'article 13** permet de mutualiser les débats publics pour l'éolien en mer et le document stratégique de façade. Ni l'exposé des motifs, ni l'étude d'impact ne précisent comment cette mutualisation permettra de conserver un débat public équilibré et n'entraînera pas l'invisibilisation d'un des objets du débat par l'autre.

**L'article 17** permet l'installation dans les zones soumises à la « loi Littoral », des ouvrages du réseau de transport d'électricité. Comme évoqué précédemment, cette disposition devrait être évaluée en tenant compte des incidences susceptibles d'être provoquées sur des espaces naturels terrestres ou marins et en évaluant le cumul avec les incidences possibles des dispositions du titre I<sup>er</sup>.

### **Propositions**

Certaines dispositions du projet de loi présentent un réel intérêt pour le déploiement des énergies renouvelables en minimisant les incidences sur la biodiversité, bien qu'il semble possible **d'augmenter nettement leur ambition. C'est notamment le cas pour les l'équipement des surfaces urbanisées**, au-delà des propositions concernant les ombrières sur parking. Nous rappelons d'ailleurs que cette ambition était affichée et promue par le gouvernement dans le cadre de son plan de mobilisation « place au soleil »<sup>6</sup>. Ce projet de

---

<sup>6</sup> [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2018.06.28\\_DP\\_Mobilisation\\_PlaceAuSoleil.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2018.06.28_DP_Mobilisation_PlaceAuSoleil.pdf)



loi donne l'opportunité de prendre les dispositions pour mieux exploiter ce potentiel de moindre incidence environnementale.

A l'inverse, plusieurs dispositions du projet de loi sont susceptibles d'avoir des incidences, notamment sur la préservation de la biodiversité, sans avoir été évaluées.

Pour atteindre les objectifs d'accélération du déploiement des énergies renouvelables que fixe le gouvernement, il est nécessaire d'organiser l'accompagnement des acteurs de la transition énergétique pour minimiser ces incidences.

Cet accompagnement peut par exemple prendre la forme d'**une boîte à outils pour accompagner la réalisation d'infrastructures énergétiques**. En accentuant les moyens sur la recherche et l'expertise, et en appliquant les recommandations européennes déjà existantes<sup>7</sup> concernant les incidences de tels projets, l'Etat permettrait aux parties prenantes de **mieux anticiper les évaluations environnementales et les mesures nécessaires pour éviter, réduire et compenser les incidences**. De tels travaux peuvent également aboutir à renforcer les standards de **prescriptions pour des projets de moindre impact**. Ces prescriptions pourraient porter principalement sur la conception technique des infrastructures (notamment sur des mesures de réduction systématiquement mises en place, comme le bridage des éoliennes en Allemagne), mais également sur une amélioration des états initiaux, de l'évaluation et du suivi des incidences des projets sur la biodiversité. Elles pourront également comporter des exigences sur critères environnementaux, par exemple l'évitement des puits de carbone (zones humides, forêts, prairies et pelouses permanentes, etc.) et des espaces favorables à la biodiversité (notamment lorsque ceux-ci jouent le rôle de corridors écologiques).

Enfin, il nous semble indispensable de permettre la centralisation et le partage des connaissances sur les incidences susceptibles d'être occasionnées par le déploiement des ENR impose de suivre et de coordonner au moins une partie de ces travaux. A l'instar de l'Allemagne, l'Etat pourrait mettre en place un **observatoire des énergies renouvelables terrestres et un centre de ressources dédié, pour organiser, centraliser et diffuser ces connaissances**.

---

<sup>7</sup> Voir par exemple les recommandations d'EUROBAT : [https://www.eurobats.org/sites/default/files/documents/publications/publication\\_series/pubseries\\_no6\\_english.pdf](https://www.eurobats.org/sites/default/files/documents/publications/publication_series/pubseries_no6_english.pdf)

## PJL « accélération des énergies renouvelables » - GT du CNB - Septembre 2022

### POSITION DE L'UNAF – Union Nationale des Associations Familiales

#### Préambule

L'UNAF reconnaît l'urgence pour les familles à accélérer le déploiement des énergies renouvelable et soutient l'objectif de lever des obstacles en freinant le développement sous condition de non régression du droit environnemental et de protection des terres agricoles nourricières ;

Nous insistons sur l'enjeu majeur pour l'ensemble des acteurs y compris l'Etat, de la sobriété, de l'optimisation énergétique, de la réduction de la consommation d'énergies, et d'une sortie rapide des énergies fossiles qui passe par l'accentuation indispensable des efforts sur la sobriété et l'efficacité énergétique dans tous les secteurs d'activité, notamment la rénovation et l'isolation thermique des bâtiments ;

Concilier le développement de nouveaux projets d'énergies renouvelables avec les enjeux de la crise climatique, de préservation de l'environnement, notamment ceux de la biodiversité, de l'eau, du littoral, de la mer, de la montagne et de leurs écosystèmes est un enjeu impératif au regard des risques de leur porter atteinte et d'augmenter l'artificialisation, créant de surcroît de potentiels conflits d'usage des espaces, dans un souci de souveraineté

Dans la suite du débat sur le projet de loi, nous estimons indispensables de prendre en compte les positions exprimées par le Conseil national de la protection de la nature, le Conseil national de la mer et des littoraux, le Conseil national de l'eau et la Commission nationale du débat public ;

Nous pensons nécessaire que soit approfondie l'étude d'impact de ce projet de loi notamment sur les impacts environnementaux.

#### PJL / articles – POSITION UNAF

##### **Titre I**

- **Article 1 - Périmètre et durée**

Le premier article précise le caractère temporaire des dispositions du titre Ier (48 mois pour les articles 2 à 5). Il prévoit que pour l'application des articles 2 et 3, un décret en Conseil d'État précise la liste des activités et opérations concernées : la production ou le stockage d'électricité ou de gaz à partir des sources renouvelables ; la production ou le stockage d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone ; la fabrication et l'assemblage des dispositifs de stockage d'électricité ; les travaux sur les ouvrages des réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité, de gaz ou d'hydrogène renouvelables ou bas carbone ; les modifications ou remplacements d'installations en réduisant fortement l'empreinte carbone ou environnementale ; les activités ou opérations de préparation de déchets en vue de la réutilisation, de recyclage ou de valorisation autre qu'énergétique ; les activités économiques considérées comme durables sur le plan environnemental.

##### **Position UNAF**

Il est indispensable de combiner une simplification/accélération des procédures avec le respect du principe de non-régression, avancée fondamentale du droit de l'environnement.

- **Article 2 - Participation du public**

L'article 2 prévoit la possibilité de mettre en ligne certaines informations avant le début de la séquence de participation du public (I). Il crée aussi pour le maître d'ouvrage la possibilité de demander un cadrage préalable (II). Le III crée une dérogation pour les activités soumises à autorisation environnementale listées à l'article 1 : l'enquête publique pourra être lancée sur ces projets même si l'Autorité Environnementale (AE) n'a pas encore rendu son avis (dans l'hypothèse ou celui-ci serait hors délais,), et même si le maître d'ouvrage n'a pas apporté de réponse à cet avis.

### Position UNAF

La participation du public aux débats constitue un facteur essentiel d'acceptabilité des projets et pour en garantir l'égalité d'accès à tous des citoyens il faut éviter la dématérialisation totale et proposer des réunions-débats et des supports papiers.

L'avis de l'autorité environnementale doit être disponible pour le public dès le début de l'enquête publique.

- **Article 3 - Évaluation environnementale et examen**

Cet article prévoit la possibilité de "réaligner" ou "rehausser" tous les seuils de soumission à évaluation environnementale et d'examen au cas par cas.

### Position UNAF

Cet article présentant un trop grand risque de régression environnementale, il est à supprimer.

- **Article 4 - Participation du public par voie électronique**

L'article étend aux projets soumis à déclaration préalable de travaux le régime de la participation du public par voie électronique, aujourd'hui applicable aux projets relevant d'un permis de construire. Cet article ne s'applique pas qu'aux projets définis à l'article 1 mais bien à l'ensemble des projets de travaux, de construction ou d'aménagement soumis à permis de démolir et à déclarations préalables.

### Position UNAF

Une version papier devrait être disponible (cf. supra)

- **Article 5 - Documents d'urbanisme**

L'article entend "faciliter la mise en compatibilité des documents d'urbanisme" et ce dans "l'optique d'une accélération des procédures de déploiement des énergies renouvelables et de raccordement des ouvrages au réseau électrique". L'exposé des motifs précise que "plusieurs axes d'évolution significative sont proposés, permettant de gagner plusieurs mois de procédures, voire dans des cas très particuliers plusieurs années (...)».

### Position UNAF

Quels que soient les moyens retenus pour accélérer les procédures, ils devront intégrer la préservation des terres agricoles et des zones naturelles.

- **Article 6 - Raison impérative d'Intérêt public majeur**

L'article reconnaît la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) pour les projets d'énergie renouvelable. La RIIPM est l'une des conditions requises pour déroger à l'obligation stricte de protection

des espèces protégées.

## Position UNAF

Nous désapprouvons le mécanisme de reconnaissance automatique de la RIIPM (I de l'article 6) et la limitation du contrôle par le juge (II de l'article 6). L'intérêt Public majeur est aujourd'hui plus la sobriété et l'efficacité énergétiques, mais aussi la protection des sols, des mers, des eaux souterraines et superficielles, de la biodiversité et l'adaptation aux changements climatiques. Les productions d'énergie renouvelable doivent concilier tous ces enjeux à court, moyen et long terme.

Les conditions encadrant la dérogation relative aux espèces protégées devront être strictement respectées et contrôlées de même que la mise en œuvre des mesures de compensation, qui ne doivent pas remettre en cause le potentiel de production alimentaire.

- **Article 7 - Régularisation systématique**

L'article rend systématique la possibilité, pour le juge, de permettre la régularisation d'une autorisation environnementale, risquant d'être annulée du fait d'un vice n'affectant qu'une phase de l'instruction de cette autorisation. Il "vise à faire obligation au juge de permettre, avant de procéder à une éventuelle annulation, la régularisation d'une illégalité d'une autorisation environnementale, comme c'est déjà le cas pour les autorisations d'urbanisme".

## Position UNAF

RAS

- **Article 8 - Raccordement**

L'article donne habilitation au gouvernement à légiférer par ordonnance pour simplifier les procédures de raccordement. "Plusieurs dispositions législatives peuvent être mises en place pour réduire [les] délais, mais aussi pour permettre la mise en place de zones prioritaires dans lesquelles les gestionnaires de réseau pourraient, ou devraient, anticiper certains travaux de raccordement avant d'avoir reçu des demandes des producteurs ou consommateurs. Cette anticipation permettra de faire gagner jusqu'à plusieurs années aux projets d'énergie renouvelable ou industriels, en pré-équipant certaines zones", souligne l'exposé des motifs.

## Position UNAF

Il ne faudrait pas que ces raccordements anticipés avant toute demande de producteurs ou de consommateurs deviennent des incitations à consommer toujours autant d'énergie sinon plus.

## Titre II

- **Article 9 - Délaissés routiers et autoroutiers**

L'article 9 prévoit de faciliter l'installation de panneaux photovoltaïques sur les délaissés routiers et autoroutiers, en étendant la dérogation prévue par l'article L. 111-7 du code de l'urbanisme à toutes les installations de panneaux solaires, quel que soit le terrain d'implantation. Aujourd'hui, l'installation de panneaux solaires est interdite à moins de 75 ou 100 m de la route sur ces délaissés, rappelle l'exposé des motifs. L'article adapte également "les procédures de mise en concurrence » (...)

Position UNAF (voir infra)

- **Article 10 - Zones littorales**

L'article 10 autorise dans les zones intéressant la loi "Littoral" l'implantation de panneaux photovoltaïques au sol ou d'hydrogène renouvelable sur les friches au sens de l'article L. 111-26 du code de l'urbanisme ou sur des stocks de saumures. Cette dérogation ne concerne que les projets situés sur des zones listées par décret et chaque projet doit être autorisé individuellement par le préfet, après une étude d'incidence permettant notamment de vérifier que le projet satisfait mieux l'intérêt public qu'un projet favorisant la renaturation du site et n'est pas de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages.

Position UNAF (voir infra)

- **Article 11 - Zones de montagne**

Cet article vise à autoriser l'implantation de panneaux photovoltaïques au sol en discontinuité dans les communes de montagne dotées d'une carte communale.

Position UNAF (voir infra)

- **Article 12 - Parkings existants**

L'article 12 impose l'équipement des parkings extérieurs existants de plus de 2 500 m<sup>2</sup> en ombrières photovoltaïques sur au moins la moitié de leur surface (avec une exemption pour les parcs de stationnement qui, en raison de contraintes techniques, de sécurité (défense nationale, sécurité civile notamment), architecturales ou patrimoniales, ne permettent pas ce type d'installations).

Position UNAF

Les critères d'un « projet satisfaisant mieux l'intérêt public qu'un projet favorisant la renaturation » doivent être précisés.

Il nous paraît prioritaire de développer pleinement le potentiel énergétique présenté par les surfaces bâties (entrepôts, logistique, surfaces commerciales, etc.) et surtout ne pas déployer des installations de panneaux photovoltaïques sur d'autres espaces notamment les zones agricoles nourricières ou naturelles.

Une définition stricte et contraignante de la notion d'agrivoltaïsme, est à instaurer pour garantir la compatibilité de l'implantation de panneaux photovoltaïques avec la poursuite de l'activité de production alimentaire, et permettre les co-bénéfices entre activités agricoles et énergétiques.

Le développement d'installations des panneaux doit être étendu uniquement aux zones déjà artificialisées, telles les friches industrielles ou délaissés ferroviaires, sans se limiter aux parkings et délaissés routiers et autoroutiers, pour limiter le risque d'artificialisation supplémentaire

### Titre III

- **Article 13 - Planification spatiale**

L'article 13 donne la possibilité de mutualiser les débats publics pour l'éolien en mer et pour le document

stratégique de façade (DSF). Les emplacements des parcs éoliens en mer pourront donc être choisis à l'intérieur des zones identifiées comme ayant une vocation éolien en mer dans le DSF.

Position UNAF (voir infra)

- **Article 14 - Statut juridique des éoliennes flottantes**

L'article 14 adapte et clarifie le statut juridique des éoliennes flottantes. "Les dispositions applicables assimilent les installations flottantes installées dans la zone économique exclusive à des navires et les soumettent à des obligations inapplicables et non adaptées en l'état, puisqu'elles ont vocation à rester statiques", explique le gouvernement dans l'exposé.

Position UNAF (voir infra)

- **Article 15 - Régime juridique de certains parcs**

L'article 15 clarifie le régime juridique applicable aux parcs à cheval entre domaine public maritime (DPM) et zone économique exclusive (ZEE), en créant un régime juridique unique applicable à ces parcs, qui serait celui de la mer territoriale.

Position UNAF (voir infra)

- **Article 16 - Construction et exploitation des champs d'éoliennes**

L'article 16 clarifie le régime juridique applicable aux navires, aux installations en mer territoriale et aux personnels non-gens de mer pour faciliter la construction et l'exploitation des champs d'éoliennes en mer.

Position UNAF (voir infra)

- **Article 17 - Transport d'électricité en zones littorales**

L'article 17 permet l'installation, dans les zones soumises à la loi Littoral, des ouvrages du réseau de transport d'électricité.

Position UNAF

La mutualisation des débats offre une opportunité de mener une réelle réflexion sur la localisation des sites retenue pour l'implantation de parcs éoliens. Elle sera efficace en fonction de la pertinence des informations à disposition du public : connaissance des milieux et des impacts cumulés Eoliennes + toutes les activités anthropiques en mer.

Il convient parallèlement d'encourager les pratiques de production halieutique et de pêche durables qui concourent à notre souveraineté alimentaire, à l'évitement et à la réduction des impacts négatifs sur les ressources et l'environnement marin

#### Titre IV

- **Article 18 - Contrat d'achat d'électricité**

L'article 18 vise la création d'un cadre juridique et la coordination des "Power purchase agreement" (PPA ou "contrat d'achat d'électricité") avec les dispositions du code de l'énergie, en précisant notamment le cadre applicable à la fourniture d'électricité dans ce type de modèles contractuels.

- **Article 19 - Partage territorial de la valeur**

Estimant que l'une "des clés de l'adhésion et de l'appropriation repose sur la démonstration d'une utilité concrète et directe pour les riverains" des installations d'ENR, le gouvernement propose notamment de "mettre en œuvre un partage territorial de la valeur des énergies renouvelables", via leur facture d'électricité.

**Position UNAF**

Nous approuvons le principe de répartition de la valeur au bénéfice des riverains mais regrettons l'absence de disposition relative à l'association des citoyens aux nouveaux projets et aux projets participatifs.

- **Article 20 - Gaz bas-carbone**

L'article 20 étend aux gaz bas-carbone les contrats d'expérimentation biogaz. "Des projets sont en cours de développement sur des technologies permettant de valoriser de nouveaux intrants (gazéification de déchets, pyrolyse de boues issues du traitement des eaux usées, etc.), et de décarboner le réseau de gaz naturel. Ces technologies doivent être testées afin d'analyser leur potentiel et la contribution qu'elles pourraient apporter au mix énergétique", considère le gouvernement.

**Position UNAF**

En matière de biogaz, nous sommes favorables aux projets raisonnables qui visent à utiliser réellement les déchets de l'industrie agroalimentaire de proximité et qui ne nécessitent pas de cultures dédiées ni la création ou l'extension d'élevages intensifs.

**Humanité et biodiversité**

94 rue La Fayette  
75010 Paris  
Tel. 01 43 36 04 72  
Fax. 01 43 36 06 18

[contact@humanite-biodiversite.fr](mailto:contact@humanite-biodiversite.fr)  
[www.humanite-biodiversite.fr](http://www.humanite-biodiversite.fr)



## **Avant-projet de loi d'accélération des énergies renouvelables**

**Contribution écrite de l'association Humanité et Biodiversité,**

**Faisant suite à l'audition du 17 août 2022.**

**Personnes contacts :**

Mr Bernard Chevassus-au-Louis, Président  
Mr Jean-Pierre Bompard, Vice-Président

Mme Lisa Lejemtel, Chargée de mission « Droit et économie de la biodiversité »  
Mme Lucie Mendes, Chargée de mission « Politiques de la biodiversité »

### **Résumé de la position d'H&B :**

**Nos 5 points de vigilance concernant ce projet de loi sont les suivants :**

- **Ce projet de loi précède le débat sur l'avenir énergétique de la France et le vote de la loi de programmation énergie climat (LPEC) ce qui pose problème pour la cohérence de politiques publiques et qui n'est pas admissible d'un point de vue démocratique ;**
- **Ce projet de loi prévoit une dérogation au principe fondamental de non-régression du droit environnemental : cette disposition est dangereuse et non justifiée. Il déroge également au principe de prévention, fondamental en droit de l'environnement et au principe de précaution consacré dans la Charte de l'environnement ;**
- **Au regard des dispositions et de leurs impacts sur la biodiversité, sur le droit de l'environnement et sur les règles relatives aux EMR et à la planification maritime : il est nécessaire de saisir le Comité National de la Biodiversité et le Conseil National de la mer et des littoraux ;**
- **Selon ce projet de loi, l'accélération du développement des ENR se fait au détriment de la participation et consultation du public (articles 4, 5, 8, 13 etc.). Cette concertation avec les citoyens est pourtant essentielle pour favoriser l'acceptabilité de ce type de projet impactant les territoires ;**
- **L'accélération du développement des ENR se fait également au détriment des normes environnementales, en particulier celles qui protègent la biodiversité. Par exemple : l'article 6 sur la RIPPM devrait favoriser l'obtention de la dérogation à « l'interdiction de destruction d'espèces protégées » et limitera les possibilités de recours. Les articles 10 et 11 rendent possible l'installation de PV au sol sur des territoires protégés par la loi littorale et la loi montagne, ce qui encouragerait l'artificialisation de ces milieux.**

## 1. Faire coïncider le calendrier de ce projet de loi avec les échéances démocratiques et législatives sur l'avenir du mix énergétique français

Nous tenons en premier lieu à insister sur le fait qu'il n'est pas admissible d'un point de vue démocratique, que ce projet de loi soit présenté en Conseil des ministres en septembre 2022, c'est-à-dire avant que le débat sur la politique énergétique globale (dont devrait émaner le choix du mix énergétique) ait lieu. Il avait été admis par le Président Emmanuel Macron à sa réélection que la méthode du gouvernement changerait mais si la concertation est organisée sur la base de décisions déjà prises, celle-ci ne sera à nouveau qu'un mirage de concertation.

Par ailleurs, il nous paraît important d'insister sur la cohérence des politiques publiques. Sous prétexte d'urgence, et alors même que la moitié des centrales nucléaires françaises sont à l'arrêt, que les centrales hydrauliques connaissent les impacts de la sécheresse, ce projet de loi d'accélération des énergies renouvelables est pensé hors du cadre de la loi de programmation énergie climat prévue en 2023.

## 2. Remarques générales sur le fond

Sur l'exposé des motifs :

- En l'état, ce projet de loi est contraire au principe de non-régression du droit de l'environnement (article 3 du projet de loi). Or, le Conseil constitutionnel vient de rappeler à propos de la loi sur le pouvoir d'achat que des mesures contraires au droit de l'environnement ne devraient être admises que pour des délais courts. Pourtant, **le projet de loi actuel couvrirait une période de 48 mois avec des effets sur la décennie ;**
- Comme le rappellent le GIEC et l'IPBES (son équivalent pour la biodiversité), il est primordial de traiter conjointement les régimes du climat et de la biodiversité dans toutes les nouvelles dispositions législatives et réglementaires puisqu'ils agissent par synergie. Or, le terme biodiversité apparaît une seule fois dans l'exposé des motifs via l'expression « *disparition d'une partie de notre biodiversité* ». **La biodiversité n'est donc pas identifiée comme un enjeu à prendre en compte au même titre que les autres enjeux** (sécurité d'approvisionnement, etc.) mais seulement comme une victime du changement climatique. De plus, cette expression minimise le phénomène d'érosion massive de la biodiversité car plus que la disparition, c'est bien la perte d'abondance et de diversité qui est problématique ;
- Dès lors que ce texte modifie la manière de gérer les problèmes liés à la biodiversité (article 6 notamment), il apparaît souhaitable de **saisir le Comité National de la Biodiversité (CNB)**. De même, les dispositions relatives aux EMR (articles 13 à 17) devraient engendrer la **saisine du Conseil National de la mer et des littoraux (CNML)** ;
- La terminologie de planification écologique et énergétique, largement utilisée par le Président de la République et son gouvernement depuis l'entre-deux tours de la présidentielle, n'apparaît nulle part dans l'exposé des motifs. Il serait pourtant opportun de préciser comment s'organise cette planification sur le plan spatial, écologique au sens global, social, etc. ;
- Nous remarquons que l'exposé des motifs fait référence au discours de Belfort qui n'a pas de légitimité juridique ainsi qu'aux objectifs européens pour 2030 qui sont en cours de consultation. Inversement, **les objectifs de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité 3 (SNB3), qui a une valeur juridique, ne sont aucunement mentionnés ;**

- De plus, la **Loi de Programmation Energie Climat (LPEC)** (déclinée à travers la Stratégie Nationale Bas Carbone et la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie) qui doit être votée à partir de début juillet 2023 n'est pas évoquée ;
- Ce projet de loi se veut "accélérateur" de développement des énergies renouvelables, à terre comme en mer. Il conviendrait de préciser, dans l'exposé des motifs, quels usages sont associés aux différentes sources d'énergie (entre industrie, mobilités, tertiaire, etc.) ;
- Il est mentionné (P1) la promotion « conformément à la Constitution, d'un développement durable ». La Charte de l'environnement, partie intégrante du bloc de constitutionnalité, mentionne aussi que le **processus d'évaluation environnementale** est un dispositif permettant de mettre en œuvre les principes de prévention et de précaution ;
- Rappelons que la loi biodiversité de 2016 a reconnu le **principe de non-régression du droit environnemental** qui constitue un principe fondamental qu'il ne faudrait pas contredire ;
- Il est énoncé (P3) qu'il faudrait « *lever toutes les barrières réglementaires à partir du moment où les projets sont acceptés localement* ». Nous nous étonnons de l'utilisation du terme « barrières » pour faire référence au droit environnemental. Il serait nécessaire, en outre, de définir « l'acceptation locale ». L'année dernière, le décret d'application de la loi ASAP avait déjà entamé cette simplification aux conséquences notables sur la participation du public et entraînant un détricotage du droit de l'environnement. Nous pensons notamment à la restriction des enquêtes publiques via la latitude du préfet pouvant décider ou non de sa tenue ou à l'assouplissement des normes applicables en matière d'installations classées pour certains projets éoliens. **Nous tenons à rappeler que la transition écologique et énergétique doit être pensée avec la population et en tenant rigoureusement compte de son impact sur la biodiversité et les écosystèmes ;**
- Sont soulignées (P4) les recommandations de la Commission européenne réaffirmant que les activités économiques, et notamment les énergies renouvelables, peuvent être rendues compatibles avec la protection de la nature, et que les États membres doivent mettre en œuvre des processus d'autorisation rapide pour autoriser les projets dès lors qu'ils ne sont pas susceptibles d'avoir des impacts significatifs, dans le strict respect du cycle « éviter-réduire-compenser ». Nous savons aujourd'hui que **l'application de la séquence ERC présente de nombreuses limites**. A titre d'exemple, concernant les énergies marines renouvelables, ne sont pas comptabilisés les impacts cumulés des activités déjà présentes. De plus, la référence devrait être le Bon état écologique des eaux (Directive cadre sur l'eau et Directive cadre stratégique sur le milieu marin). Une proposition de méthode d'application de la séquence ERC pour les EMR est en cours d'élaboration par les ONG.

#### Sur les articles :

- Le contenu des articles ne reflète pas toujours l'ambition affichée dans leur présentation ou leur titre. A titre d'exemple, ce n'est pas l'enquête publique mais ses formalités d'organisation qui pourront être organisées en parallèle de la phase d'examen de la demande d'autorisation environnementale. De même la « raison impérative d'intérêt public majeur » des projets ne sera pas présumée par l'obtention d'une déclaration d'utilité publique mais devra répondre à des conditions techniques qui seront fixées par décret ;
- **Article 1 :** la création de régimes juridiques temporaires (48 mois) est une source de complexité du droit ;
- **Article 2 :** nous devons être très prudents sur la parallélisation des procédures d'instruction et de participation du public afin de veiller à fournir une information exhaustive au public, le principe de participation du public figurant pourtant parmi les principes généraux du droit de l'environnement. De plus, ce n'est pas l'avis de l'Autorité environnementale qui doit être

fourni au moment du débat public (cet avis de l'AE étant rédigé sur la base de l'étude d'impact, ne questionnant donc pas l'opportunité du projet) mais un document de cadrage préalable afin de ne pas discuter lors du débat public que des modalités du projet mais également de son opportunité. ;

- **Article 3** : tout d'abord, cet article **crée un dangereux précédent en autorisant des décrets à déroger au principe de non-régression du droit environnemental**. Nous tenons à exprimer notre grande réserve sur le fait d'aligner les seuils de cas par cas sur un parangonnage européen, et ce pour deux raisons principales : 1) la France fait l'objet depuis des années de nombreux contentieux européens sur la "clause filet", à savoir ce qu'on fait justement en dessous des seuils de cas par cas, puisque la directive projet ne prévoit pas de seuils bas. 2) La diversité des pratiques des pays en fonction de leur régime de décentralisation rend le parangonnage très aléatoire ;
- **Article 5** : la notion de « mise en compatibilité des documents d'urbanisme » nous préoccupe également car elle **risque de restreindre la participation du public**. En effet, une procédure de révision d'un PLU suppose une enquête publique tandis qu'une procédure de modification simplifiée ne doit mettre en place qu'une "mise à disposition du public" organisée par la commune. Il serait alors possible de lever des restrictions dans le règlement des zones agricoles ou zones naturelles pour un projet d'ENR sans réelle consultation des habitants. Toutefois, la formulation "dans certains cas" reste assez floue sur quelles situations sont véritablement concernées. De plus, la mesure est très sectorielle (pour certains projets uniquement et, essentiellement, les projets de production d'énergie solaire) et limitée dans le temps ;
- **Article 6** : la disposition relative à la raison impérative d'intérêt public majeur (RIPPM) semble directement inspirée des dispositions émanant du plan « REpowerUE » présenté par la Commission européenne le 18 mai 2022. D'abord, cette mesure n'a pas pour effet de « présumer » le caractère d'intérêt public majeur des projets comme le laisse entendre cet avant-projet de loi mais bien de définir les conditions techniques auxquels ces projets devront satisfaire pour répondre à une « raison impérative d'intérêt public majeur ». Surtout, **cette mesure vient opposer une nouvelle fois les régimes du climat et de la biodiversité** puisqu'elle porte sur l'une des conditions de délivrance de la dérogation « espèces protégées ». En l'état, les conditions d'octroi de dérogation sont énoncées à l'article L 411-2 du code de l'environnement : 1) absence de « solution alternative satisfaisante », 2) absence de nuisance pour le « maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle », 3) un des cinq motifs énumérés au nombre desquels figure " l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou (pour) d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et (pour) des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement". Selon une jurisprudence administrative constante, ces conditions sont cumulatives (cf. pour un exemple récent, Tribunal administratif de Lyon, ord, 21 octobre 2021, Association « Bien vivre à Replonges », n°2107764). Sans connaître le contenu du décret sur ces conditions techniques, il ne nous est pas possible de juger du bien-fondé de reconnaître la raison impérative d'intérêt public majeur pour les projets d'énergie renouvelable.
- **Article 8** : le 6° de cet article prévoit une fois de plus de modifier et d'alléger les modalités de consultation du public. Sans plus de précisions, nous rappelons une fois de plus **qu'il est essentiel que les projets d'ENR dans leur ensemble soient soumis à la consultation du public**.

- **Articles 9 et 12** : les mesures spécifiques à l'accélération du photovoltaïque des articles 9 et 12 favorisent l'implantation du photovoltaïque dans des espaces déjà artificialisés, ce qui semble tout à fait souhaitable.
- **Articles 10 et 11** : les articles 10 et 11, à l'inverse, semblent encourager ou du moins rendre possible (avec certaines précautions, certes) l'implantation de PV au sol dans les territoires protégés par la loi littoral et la loi montagne dans certaines situations ; ce qui apparaît contradictoire avec l'objectif de mobiliser en priorité les espaces déjà artificialisés pour le photovoltaïque. **De nouvelles dérogations à la loi littoral et à la loi montagne, qui encadrent l'aménagement et limitent l'artificialisation dans ces territoires riches en biodiversité, ne sont pas souhaitables.** Rappelons que **l'installation de PV au sol constitue de l'artificialisation** (pour les panneaux au sol mais aussi toutes les infrastructures annexes de ces centrales solaires). L'article 10 propose quelques « garanties » et limitations à la dérogation telles que la réalisation d'une étude d'incidence démontrant que le projet satisfait mieux l'intérêt public qu'un projet de renaturation. Nous nous interrogeons sur la manière de prouver cet intérêt face à la renaturation.
- **Article 13** : concernant « *la possibilité de mutualiser les débats publics pour l'éolien en mer via le document stratégique de façade (DSFM) pour en faire un véritable outil de planification spatiale de l'espace maritime et le point de rendez-vous unique du débat public sur la coexistence des usages du domaine maritime* » : **ce cadrage stratégique correspond à une demande de nombreux acteurs qui interviennent dans le champ des EMR mais cela ne doit en aucun cas éliminer le débat projet par projet.**

#### Commentaires sur la note de présentation générale du projet de loi :

- Parmi les quatre leviers présentés, il serait souhaitable de préciser **quelles sont les conditions du projet de loi permettant de créer une véritable acceptabilité** et attractivité des projets au niveau local, tant pour les communes que pour les riverains. De façon générale, **ce projet de loi restreint les possibilités de consultation du public et laisse à penser que l'objectif de rendre acceptable ces projets pourrait être atteint simplement en agissant sur le partage de la valeur (article 19)**. La consultation publique est pourtant une étape primordiale pour favoriser l'acceptation de ce type de projet.

#### Autres commentaires :

- Quel lien entre ce projet de loi et le plan de sobriété énergétique mentionné dans l'exposé des motifs ? Quelles dispositions législatives pour mettre en œuvre le plan de sobriété énergétique ? Quid de la loi de programmation énergie climat ?

## **Groupe de travail du CNTE sur le PJJ Accélération des énergies renouvelables**

Fiche à remplir, sur une page maximum, par le représentant de chaque organisme membre du CNTE, présentant les cinq points prioritaires à inscrire au projet d'avis.

Nom de l'organisme : Humanité et Biodiversité.....

	<b>Points prioritaires</b>
Exposé des motifs	<p>Nous sommes favorables au développement des EnR mais le respect des procédures de consultation publique et du droit de l'environnement sont des conditions indispensables de leur développement à long terme. A ce titre, l'exposé des motifs n'est pas acceptable en l'état :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les seules références admissibles, car ayant fait l'objet d'une approbation parlementaire, sont la PPE et la SNBC2. Les propositions du discours de Belfort ou les scénarios RTE devront être discutées lors du débat sur la LPCE et cette loi ne doit pas préempter ce débat.</li> <li>- De nouveaux parcs éoliens ne pourront entrer en service avant au moins 5 ans et la référence à l'urgence liée à la guerre en Ukraine n'est pas pertinente. La seule réponse acceptable à cette urgence serait des mesures législatives sur la sobriété énergétique mais cette loi ne contient aucune mesure dans ce domaine.</li> <li>- Nous n'acceptons pas de voir attribuer aux consultations et débats publics prévus par les lois en vigueur la lenteur du développement des EnR.</li> <li>- L'érosion de la biodiversité n'est mentionnée que comme une conséquence des dérèglements climatiques alors qu'elle a résulté jusqu'à maintenant de multiples autres causes (pollutions, dégradation des habitats) contre lesquels la lutte est tout aussi impérieuse et urgente que celle contre les dérèglements climatiques et devrait donc faire également de propositions dans ce projet de Loi.</li> </ul>
Article 2 et article 13	<p>La consultation du public est une étape primordiale des projets d'EnR qui ne doit pas être compromise sous prétexte d'accélération de la procédure :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art 2. La « <b>parallélisation</b> » des procédures introduit un <b>risque de confusion</b> entre les rôles respectifs des débats publics et de l'Autorité environnementale. Il faudrait clarifier ce point.</li> <li>- Art13. Concernant la possibilité de mutualiser les débats publics pour l'éolien en mer via le document stratégique de façade : ce cadrage stratégique doit faire l'objet d'une large consultation du public mais <b>cela ne doit en aucun cas éliminer le débat projet par projet.</b></li> </ul>
Article 3	<p>Le fait de <b>déroger au principe de non-régression du droit de l'environnement, inscrit dans la Loi lors du précédent mandat présidentiel, ne peut se justifier que pour des raisons d'urgence manifeste</b>, et donc de manière très transitoire. La durée de 48 mois n'est donc pas admissible et crée un précédent qui pourrait se renouveler.</p>
Article 6	<p>Globalement, le projet comprend plusieurs dispositions dérogatoires négatives vis-à-vis de la biodiversité. <b>Nous demandons à ce titre la consultation des instances compétentes dans ce domaine (CNB, CNML, CNPN).</b></p> <p>Il serait indispensable <b>d'encadrer dans la Loi les conditions</b> selon lesquelles « la déclaration d'utilité publique, peut reconnaître, pour l'opération concernée, le caractère d'opération répondant à une raison impérieuse d'intérêt public majeur ».</p>
Articles 10 et 11	<p><b>De nouvelles dérogations à la loi littoral et à la loi montagne, qui encadrent l'aménagement et limitent l'artificialisation dans ces territoires riches en biodiversité sont en contradiction avec la politique de lutte contre l'artificialisation</b> (l'installation de PV au sol constitue de l'artificialisation). En outre, les critères de l'étude d'incidence permettant de montrer qu'un projet « satisfait mieux l'intérêt public qu'un projet favorisant la renaturation du site » doivent être précisément définis. Enfin, la liste des friches concernées doit être soumise au CNPN et <b>ne concerner que des friches artificialisées</b> au sens de l'article L101 2-1 du code de l'environnement.</p>

Vendredi 12 août 2022

## Projet de loi accélération des Energies renouvelables

Analyses et recommandations de la FNH

### Messages principaux

**La FNH partage la nécessité absolue d'accélérer massivement sur le déploiement des ENR.** C'est notre seul levier de court terme pour décarboner la production d'énergie française et renforcer notre souveraineté énergétique.

La politique de l'offre est structurante dans le contexte du retard patent de la France quant au déploiement des ENR. Il est toutefois important de rappeler, et de rendre encore plus évident dans la présentation et l'exposé de la loi, que **nous devons mettre plus d'emphase dans la réduction de la consommation d'énergie (efficacité et sobriété).**

**Si l'accélération des EnR est une évidence, la préservation de la biodiversité est une nécessité, et en particulier la lutte contre l'artificialisation des sols.** Il faut trouver les voies de passages permettant de concilier urgence énergétique et climatique et reconquête de la biodiversité (qui concourt par ailleurs à relever le défi climatique). C'est aussi un élément qui conditionne l'acceptabilité du déploiement des EnR, en témoignent les oppositions locales aux projets de déboisements pour installer des parcs PV au sol, notamment dans le sud de la France<sup>1</sup>. Or la biodiversité n'est mentionnée qu'une seule fois, de manière abstraite, dans la présentation générale. Pourtant des questions très concrètes sont soulevées par l'accélération des projets d'ENR, en particulier les projets de centrales photovoltaïques au sol. A cet égard, il convient de sortir de l'abstraction et de préciser ce que recouvre l'expression du titre II "foncier disponible sans enjeux environnementaux majeurs". D'autres questions très concrètes se posent, notamment celles de la taille maximale des centrales PV au sol, de l'encadrement/interdiction des déboisements/défrichements dans le cadre de projets de centrales PV, ou encore des conditions de développement des pratiques dites d'agrivoltaïsme.

La FNH partage l'objectif de renforcer l'attractivité des EnR et plus largement de faire bénéficier les ménages et les entreprises de cette accélération. Cet objectif est d'autant plus important dans le contexte d'inflation et de problématiques de pouvoir d'achat. **En ce sens, il serait très utile de permettre un accès massif des particuliers, a fortiori les plus modestes, à des**

---

<sup>1</sup> [Le photovoltaïque taille à la hache les forêts du Sud et gagne l'est | Blast, Le souffle de l'info - Site d'information français d'actualités et d'investigation indépendant](#)

**installations photovoltaïques sur toiture en autoconsommation.** Cet accès permettrait non seulement de contribuer aux objectifs de décarbonation et de souveraineté, mais aussi d'alléger immédiatement le budget énergie des ménages, dans un contexte où les prix de l'électricité sont élevés.

La présentation et l'exposé des motifs font apparaître des chiffres sur les perspectives à 2050. Outre le fait que ces chiffres sont clairement discutables (pour l'éolien terrestre, ils sont manifestement trop peu ambitieux), non conformes aux textes "en cours" (SNBC et PPE), **ils nous interrogent sur l'articulation de cette loi avec le débat national pourtant annoncé par le Gouvernement sur la politique énergétique.** Si les objectifs annoncés par le président de la République donnent un cap à l'ambition du Gouvernement, ils méritent d'être débattus de manière structurée, en amont de la PPE à venir. Les délais quant à la mise en place du débat se raccourcissent, et nous sommes inquiets sur le fait qu'il puisse se tenir dans de bonnes conditions.

La présentation du projet de loi semble partir de l'hypothèse que le retard pris dans le déploiement des ENR serait surtout un problème local, d'oppositions et de blocages. Il est probablement réducteur de concentrer les griefs sur les procédures administratives et contentieuses. L'accélération des EnR est tout autant, sinon plus, une question de volonté politique et notamment de moyens. **En ce sens, les prochaines étapes, notamment le PLF 2023, seront déterminantes pour que la France se donne les moyens de cette accélération.**

La planification et le suivi du déploiement des EnR, à la fois au niveau intra-territorial et inter-territorial est une nécessité pour avoir une vision du déploiement de chacune des EnR dans chaque région (et de leur place relative) et pour anticiper une répartition juste de l'effort entre les régions de France, au-delà de l'atteinte des objectifs nationaux.

## [Analyse du projet de loi](#)

Nous nous étonnons de l'aspect "gruyère" du texte : toutes les ENR ne sont pas abordées (ex. Éolien terrestre ? Bois énergie ? Solaire thermique ?), et les EnR ciblées dans le texte ne le sont que sous certains angles spécifiques (ex. pour le PV). Nous avons lu dans la presse que le projet de loi initial contenait environ 150 articles, contre 20 pour le projet actuel. Nous attirons ici l'attention sur le fait qu'il est nécessaire d'accélérer sur l'ensemble des EnR, de manière articulée.

- **Eolien**

Malgré son rôle central pour atteindre les objectifs, l'éolien terrestre n'est traité que par la question du relèvement des seuils dans l'article 3. Or d'autres questions doivent être

résolues: les zones d'implantation (par exemple zonages liés aux radars militaires), les manières de faciliter spécifiquement l'acceptation de ces projets qui cristallisent particulièrement les réticences, etc.

Le niveau d'ambition de son déploiement à horizon 2050 pose également question. Le chiffre retenu pour l'éolien est absurde : l'objectif de 40 GW d'éolien terrestre "d'ici 2050" est très difficilement compatible avec, pour commencer, la SNBC et la PPE, qui prévoyaient d'arriver entre 33,2 GW et 34,7 GW en 2028, nous en sommes à 19 GW. Cela signifie qu'ensuite, en 20 ans, on n'ajouterait que 5,3 à 6,8 GW, soit 265 à 340 MW par an, ce qui semble absolument dérisoire. Autrement dit c'est remettre en cause à nouveau l'objectif de la PPE à la baisse sous couvert « d'accélération ! ». Par comparaison, 324 MW de capacités éoliennes ont été ajoutées rien qu'au premier trimestre 2021<sup>2</sup>

Par ailleurs on a besoin à la fois d'éolien et de PV pour des questions d'équilibre annuel (l'éolien est plus hivernal tandis que le solaire est plus estival) et de "foisonnement".

- **Photovoltaïque**

#### Miser sur l'autoconsommation

Le développement de l'autoconsommation répond à l'un des objectifs majeurs de la loi et il est pourtant absent du projet.

L'autoconsommation est une manière d'améliorer sans délai le pouvoir d'achat des ménages et la situation financière des entreprises.

→ Un particulier paie aujourd'hui 170-190€/MWh son électricité : même une installation de 3kWc lui apportera une électricité plus compétitive autour de 120-160€/MWh selon la latitude, soit un gain de pouvoir d'achat immédiat.

→ Un industriel qui doit renouveler son contrat paie aujourd'hui 300-400-500€/MWh (sans qu'on sache si de tels prix sont durables). Une installation de 250kWc en toiture produira une électricité à 100-120€/MWh. A l'heure où des entreprises, des collectivités doivent ralentir ou arrêter des lignes de production / des activités publiques car elles voient leurs factures d'électricité multipliées par 5, l'autoconsommation est la meilleure réponse pour contrecarrer cette envolée des coûts. C'est un gain de compétitivité directe pour ces consommateurs.

---

<sup>2</sup><https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/publicationweb/459>

C'est aussi une modalité qui rend le réseau électrique plus résilient face aux chocs, puisque plus décentralisé.

Quelques mesures permettraient d'avancer rapidement sur ce sujet :

- **Lever les restrictions** d'urbanisme liées aux architectes des bâtiments de France (**ABF**) qui empêchent de poser des panneaux PV sur les toits dans de très nombreuses communes.
- **Créer un prêt à taux zéro** sans condition de ressources pour l'installation des panneaux solaires PV en autoconsommation
- **Créer un fonds toitures, sur le modèle du fonds friche**, qui vise à compléter les investissements nécessaires pour 1/ aider des particuliers modestes à financer leurs installations et 2/ co-financer les travaux de renforcement de structures des toits plats des bâtiments industriels et commerciaux.
- **Instaurer une obligation d'installation de PV sur les toits plats** des bâtiments commerciaux et industriels, avec une mise en œuvre progressive en fonction des types de toits (en cohérence avec la montée en puissance du fonds toiture). Ne pas se contenter d'une obligation pour les parkings.

### Taille des projets

Il faut limiter la taille maximale des projets de PV au sol, de manière à éviter les méga-projets aux conséquences environnementales désastreuses, alors même que le coût de sortie est à peine plus bas que sur des parcs plus petits. Par exemple, Horizéo (1GW sur 2000 ha de terrain boisé) prévoit un coût de sortie à 49€/MWh alors que des centrales de 3MW (donc 3-5/ha) ont des coûts de sortie autour de 53€/MWh. Il y a évidemment des économies d'échelles sur les investissements à réaliser en fonction de la taille des centrales, mais un rapport de la CRE de 2019 permet de nuancer l'intérêt économique de l'augmentation de la taille des projets photovoltaïques au sol<sup>3</sup> (graphique ci-dessous).

---

<sup>3</sup> CRE, Coûts et rentabilités du grand photovoltaïque en métropole continentale, février 2019, page 16

### 3.1.2 Impact de la taille des installations

La filière photovoltaïque se caractérise par un effet d'échelle assez important sur les coûts d'investissement. Le graphique ci-dessous présente la répartition de l'ensemble de l'échantillon de base selon la puissance installée et les coûts d'investissements (les quelques points au-dessus de 2 500 €/kWc ne sont pas affichés).

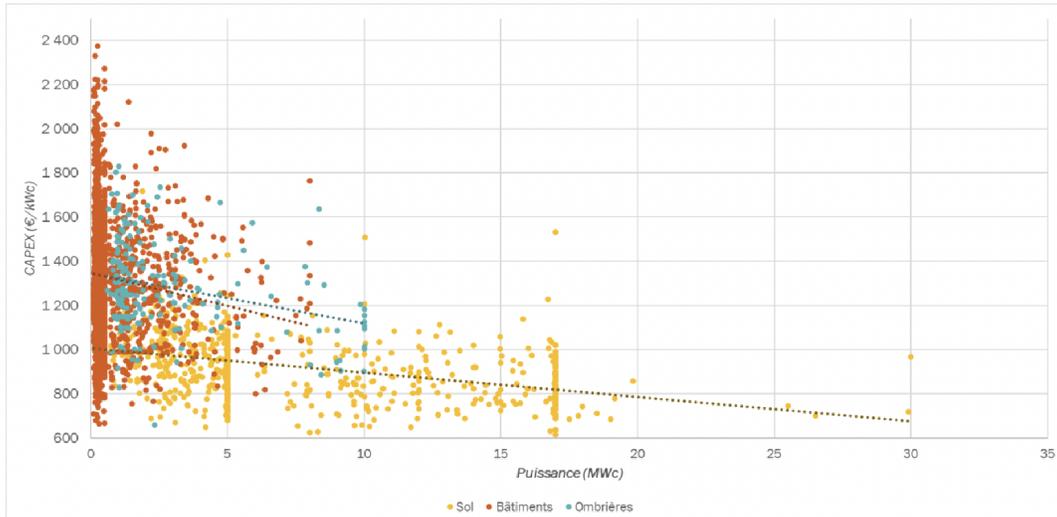


Figure 11 : répartition de l'ensemble des installations en fonction de la puissance installée et des CAPEX

La figure ci-dessus montre une concentration des projets autour de 17 MWc, et montre que des projets plus petits, par exemple de 3-5 MWc, peuvent avoir des coûts d'investissement au MWc plus faibles que des projets 6 fois plus grands (30MWc). Dans ces conditions, et compte tenu des conséquences environnementales désastreuses des mégaprojets photovoltaïques au sol, il apparaît urgent de limiter la taille des projets et de mieux les répartir sur le territoire. A ce jour, de nombreux projets dépassent les 30 MWc, pour atteindre 100 MWc, 200 MWc, voire 1000 MWc comme c'est le cas pour Horizéo (sur 2 000 hectares, soit un dixième de la consommation annuelle d'espaces naturelles agricoles et forestiers de toute la France).

En laissant la taille des projets augmenter de manière démesurée, on accroît les dégâts environnementaux, que ce soit en termes de biodiversité, de qualité des sols, de cycle de l'eau et de stockage du carbone, au bénéfice de développeurs qui peuvent ainsi maximiser la rentabilité de leurs projets. Cette voie de développement du solaire photovoltaïque ne semble pas souhaitable et sera à n'en pas douter la source d'un fort rejet de la part des citoyens. On observe déjà des oppositions locales aux projets photovoltaïques occasionnant des défrichements dans le sud de la France<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Le photovoltaïque taille à la hache les forêts du Sud et gagne l'est | Blast, Le souffle de l'info - Site d'information français d'actualités et d'investigation indépendant

Fort de l'expérience de la taxe carbone et des Gilets jaunes, nous alertons sur la conséquence probable d'un tel mode de développement : une réaction sociale forte et des difficultés supplémentaires pour développer les EnR en France, alors que l'urgence climatique est absolue.

### Encadrement des zones d'implantation du PV au sol

Au-delà de la taille de chaque projet, il convient également d'encadrer les conditions dans lesquelles des projets de centrales PV au sol peuvent être réalisées. Dans un contexte d'urgence climatique absolue, il semble incompréhensible de dégrader les puits de carbone forestiers. Par ailleurs, compte tenu de la disparition massive de la biodiversité au cours des dernières décennies, nous ne pouvons pas nous permettre de prioriser les considérations financières - les faibles prix du foncier forestier - en choisissant de défricher (boisements de plus de trente ans) et déboiser (moins de trente ans) massivement.

Une réflexion peut être menée sur les espaces forestiers en sylviculture intensive, qui ont une valeur écologique plus faible que des forêts alpines par exemple. Un arbitrage pourrait être fait pour permettre l'exploitation en photovoltaïque d'une partie du foncier en contrepartie de l'amélioration des pratiques sylvicoles. Il serait pour cela opportun de mobiliser une partie de la rente solaire pour financer l'amélioration de ces pratiques.

Par ailleurs, compte tenu de la déforestation massive qu'ont occasionné les feux de forêts cet été, ne serait-il pas plus opportun d'installer des centrales PV sur des parcelles qui ont déjà brûlé (48 500 ha depuis le début de l'année 2022) plutôt que d'en défricher de nouvelles ?

Dans les Alpes, compte tenu des reliefs, les risques d'érosion et d'inondation sont très importants. On part souvent du principe que l'on peut compenser les déboisements liés aux projets photovoltaïques. Mais à cause du changement climatique, la croissance des arbres diminue et la mortalité s'accroît. Il serait donc prudent de limiter autant que possible les déboisements (boisements de moins de trente ans) et de proscrire les défrichements (boisements de plus de trente ans)

Il faut aussi éviter la concentration des projets dans les mêmes zones en régionalisant les appels d'offres de la CRE.

### PV sur toiture absent du texte

Les mesures proposées concernant le photovoltaïque ne mentionnent pas les toitures. Pourtant le texte de la PPE indique que "le Gouvernement veillera à ce que les projets respectent la biodiversité et les terres agricoles et forestières en privilégiant l'utilisation de friches industrielles,

de délaissés autoroutiers, de terrains militaires ou encore la solarisation de grandes toitures, qui deviendra progressivement obligatoire”. Si les délaissés routiers figurent bien dans le projet de loi, l’obligation progressive de solariser les grandes toitures inscrite dans la PPE<sup>5</sup>, n’est pas prévue à ce stade.

Il est pourtant absolument essentiel de mobiliser ce potentiel, pour plusieurs raisons :

- Pour réduire autant que possible les surfaces mobilisées au sol, sur des espaces naturels et agricoles.
- Il en va également de l’acceptabilité sociale de l’énergie photovoltaïque - les citoyens ne comprendront pas qu’on vienne mobiliser des grands espaces naturels, agricoles et forestiers alors que les toitures ne sont pas équipées. Les citoyens le comprendront d’autant moins que la politique de lutte contre l’artificialisation des sols va considérablement réduire l’accès aux ENAF pour les constructions de logements. La différence de traitement entre les développeurs de centrales solaires et les ménages est susceptible de créer de fortes tensions sociales.

### Une obligation sur les parkings trop peu exigeante

Le projet de loi propose des obligations de construction d’ombrières sur parking. Le seuil passe à 250m<sup>2</sup> pour les nouveaux parkings ; une extension est proposée pour les parkings existants avec un seuil de 2500 m<sup>2</sup> : pourquoi un seuil si haut ? Pourquoi pas le même seuil pour l’existant et le nouveau, hormis pour des raisons financières ?

Par ailleurs l’obligation mentionnée dans le projet consiste à exiger la couverture de la moitié de la surface du en ombrière soit végétalisée, soit solaire. Il faut imposer une obligation d’ombrière solaire, en laissant une marge sur la végétalisation. Par exemple : obligation de couvrir au moins 50% de la surface par des ombrières solaires et au minimum 80% en solaire ou végétal. Il pourrait alors y avoir des configurations type 50% solaire + 30% végétal.

### Saisir des opportunités en faveur de la biodiversité

S’agissant du déploiement aux abords des routes, il convient de prendre en compte les enjeux de biodiversité et spécifiquement de continuités écologiques. Les travaux prévus pourraient ainsi être l’occasion d’accélérer la création de passages à faune (en intégrant par exemple ces travaux dans les cahiers des charges).

---

<sup>5</sup> Synthèse de la PPE 2019-2023 ; 2024-2028, page 25  
<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/20200422%20Synthe%CC%80se%20de%20la%20PPE.pdf>

### Complémentarités entre photovoltaïque et souveraineté alimentaire ?

Mentionnées en préambule du titre II, le texte n'apporte aucune précision sur les modalités de soutien et de régulation des installations dites d'agrovoltaïsme. Quel accompagnement des agriculteurs désireux de développer une production PV en complément de leur activité ? Pourquoi ne pas utiliser cette loi pour proposer une aide à l'installation de PV en ombrières par exemple ? Il pourrait par exemple être intéressant de proposer une définition de l'agrovoltaïsme, ainsi que les conditions du soutien public à ces projets (pérennité et qualité des activités agricoles, passage à l'agriculture biologique, etc? )

- **Gouvernance et partage de l'effort**

La participation des acteurs locaux aux processus de planification et déploiement des EnR doit être renforcée. Partager la valeur issue des projets EnR comme c'est proposé dans le texte est une chose positive, mais il conviendrait de faire intervenir les citoyens dans les arbitrages entre les différentes sources d'énergie, au niveau territorial. Faire participer les citoyens pour qu'ils définissent ensemble les types d'EnR qu'ils veulent sur leur territoire (en faisant réaliser des arbitrages entre réduction de conso, PV, éolien, méthaniseur) serait un élément d'efficacité majeur en ce qu'il réduirait nettement la possibilité de réaction / rejet social vis-à-vis de projets "venus d'en haut". Le projet de loi doit intégrer cette dimension participative et ne pas se concentrer seulement sur les modalités des enquêtes publiques.

En lien avec cette notion de gouvernance territoriale participative des EnR, il est nécessaire de mettre en place un suivi global par région / territoire qui permette de rendre compte du partage des efforts et des complémentarités entre les différentes sources d'EnR. Ce projet de loi peut être une opportunité de sortir d'un développement en silo des différentes formes d'EnR.

# ANALYSE DU PROJET DE LOI ACCELERATION DU DEVELOPEMENT DES ENERGIES RENOUVELABLES

## AVIS GENERAL

**Préalable concernant le périmètre de ce projet de loi** : nous regrettons que n'y figurent pas des mesures en faveur de la **sobriété et de l'efficacité énergétique** car c'est la priorité pour passer l'hiver.

France Nature Environnement soutient le **développement des énergies renouvelables (ENR)**. Elles sont indispensables pour décarboner notre système énergétique. C'est ce que soulignent tous les scénarios de prospective récents (RTE, ADEME, NégaWatt), dans lesquels l'éolien et le solaire sont des contributeurs majeurs au mix énergétique (devant le nucléaire).

Néanmoins, ce développement ne peut se faire au détriment de la biodiversité, enjeu majeur pour la survie de notre espèce. Nous devons trouver un chemin pour les déployer sans compromettre notre patrimoine naturel. Ce chemin passe par la planification, la concertation avec le public et la prise en compte de la biodiversité.

**Nous ne partageons pas le postulat sur lequel est fondé un certain nombre des mesures de ce projet de loi**, selon lequel notre retard en matière de développement des énergies renouvelables serait dû au droit de l'environnement, qualifié de « barrière ».

Les règles posées par le droit de l'environnement sont **utiles afin d'assurer un équilibre** entre le nécessaire développement de ces énergies et le respect de l'environnement et du droit des citoyens à s'exprimer sur les projets qui affectent leur environnement. Elles sont édictées afin de protéger l'intérêt général, notamment la santé des citoyens ou leur environnement. Leur suppression a donc des conséquences potentiellement négatives parfois sous-estimées. Dans un environnement dégradé, avoir des exigences fortes pour sa protection est une nécessité.

Avec son droit de l'environnement actuel, la France est la plus attractive selon le baromètre d'Ernst&Young (la première sur le nombre d'implantations industrielles) : cela montre bien que notre législation n'est pas un facteur de non-attractivité. Toujours selon ce baromètre, 58% des dirigeants estiment **que la France peut devenir un leader mondial en matière écologique d'ici cinq ans**. Visons cet objectif plutôt que de déréguler !

Par ailleurs, le fait de raboter les procédures de participation du public aboutit à priver les citoyens de la possibilité de s'opposer aux projets de façon constructive ou de contribuer à leur amélioration, donc va aboutir à une **radicalisation des oppositions**, qui vont multiplier les contentieux ou se tourner vers des modes d'actions plus violents. C'est donc contreproductif et contraire aux directives européennes.

Et ce d'autant plus que la multiplication de régimes dérogatoires rend le **droit illisible**, donc n'aide pas les porteurs de projets. Un droit aussi peu clair risque d'être mal compris par ceux devant l'appliquer ou le faire appliquer, ce qui aboutit à des erreurs et de nouveau, encore plus de contentieux.

Un [rapport du CGEDD](#)<sup>1</sup> de 2020 souligne d'ailleurs que **la durée des procédures n'est pas la cause déterminante des délais de mise en œuvre**, qui est davantage due aux difficultés rencontrées de financement mais aussi à la

<sup>1</sup> Devenue depuis l'Inspection Générale de l'Environnement et du Développement Durable

nécessaire maturation des projets. « Les délais de procédure en tant que tels ont rarement été cités par les maîtres d'ouvrages interrogés comme des éléments significatifs dans le calendrier global de leurs projets ».

Madame la Ministre Pannier-Runacher l'a d'ailleurs confirmé dans une interview au *Figaro* publiée le 11 juillet 2022, "Il y a aujourd'hui dans les cartons 6 à 7 GW de projets photovoltaïques et 5 à 6 GW de projets éoliens qui sont autorisés mais qui n'avancent pas *parce que leur bouclage financier est compliqué par l'inflation des coûts*".

Le retard de la France est davantage lié à l'absence de planification et d'investissements suffisants, ainsi qu'à la réduction systématique, année après année, des moyens humains des services instructeurs.

C'est d'ailleurs le sens des recommandations du CESE dans son [avis sur l'acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique](#), demandé par le Gouvernement.

**En dehors du cadre législatif, il nous semble prioritaire de :**

- **Rééquilibrer les implantations de parcs photovoltaïques et d'éoliennes sur tout le territoire en modulant le soutien de l'Etat en fonction des régions afin de sortir du phénomène de saturation de certaines régions** (notamment via la régionalisation des appels d'offre pour que chaque région contribue à sa juste part à l'atteinte des objectifs nationaux en fonction de ses atouts et de ses installations existantes).
- **Investir dans les ENR, de façon ciblée** : les cahiers des charges des appels d'offre devront mieux prendre en compte l'environnement (nous demandons que les critères "environnement" comptent pour plus de 50% de la note au moins), favoriser davantage les projets à gouvernance locale et encourager l'investissement citoyen dans ces énergies. Ils devront donner la priorité aux projets d'implantation sur surfaces déjà artificialisées pour le photovoltaïque.
- **Accélérer le déploiement de l'autoconsommation solaire** stockée dans le parc de logement, en demandant à l'Assurance Qualité Construction une liste blanche d'équipements fiables à partir desquels les particuliers pourront s'appuyer en confiance. Cette démarche doit être confortée par un label Quali'Stockage pour sélectionner les pratiques de raccordement électriques aux dispositifs de stockage dans les logements.
- Promouvoir et utiliser les **scopes de FNE**, outils d'analyse des projets et d'aide au positionnement (le [Méthascope](#), l'[Eoloscope terrestre](#), l'[Eoloscope offshore](#), le [Photoscope](#))

**Et dans le cadre législatif**, plutôt que de nouvelles dérogations, il nous semblerait plus pertinent d'améliorer la planification et de mieux calibrer les aides de l'Etat pour soutenir massivement les projets les plus vertueux (voir propositions détaillées ci-dessous). Il faut également favoriser massivement le photovoltaïque sur le bâti.

Le PLF 2023 devra par ailleurs **renforcer les moyens humains et financiers des services instructeurs** (DREAL, MRAE) afin qu'ils puissent mieux traiter les dossiers et raccourcir les délais d'instruction.

## TITRE IER : MESURES D'URGENCE TEMPORAIRES POUR ACCÉLÉRER LES PROJETS D'ÉNERGIE RENOUVELABLE ET LES PROJETS INDUSTRIELS NÉCESSAIRES À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

- **Périmètre et durée (art. 1)**

Le premier article précise le caractère temporaire des dispositions du titre Ier (48 mois pour les articles 2 à 5 donc pour toute la durée du mandat). Il prévoit que pour l'application des articles 2 et 3, un décret en Conseil d'État précise la liste des activités et opérations concernées.

Cette liste est beaucoup **trop large**, en particulier la dernière catégorie, « les activités économiques considérées comme durables sur le plan environnemental », définies par référence à la taxonomie européenne pour les investissements. Cette taxonomie est prévue pour orienter des investissements, pas pour définir les mesures nécessaires pour encadrer des activités industrielles. Le fait qu'une activité soit vertueuse d'un point de vue environnemental justifie qu'elle soit favorisée dans les investissements mais ne veut pas dire qu'elle ne comporte pas de risque et ne doit pas être encadrée.

De plus, cette liste aboutit à créer un régime dérogatoire pour un grand nombre d'activités comme la production d'hydrogène à partir d'énergie nucléaire, les travaux d'une usine s'ils comprennent une rénovation thermique, voire même l'agrandissement d'un entrepôt Amazon par exemple s'il met à cette occasion du photovoltaïque sur son toit, ou l'extraction de gaz...

Par ailleurs, cette liste inclut le nucléaire puisque la taxonomie européenne à laquelle elle fait référence l'inclut. Il existe des dispositions spécifiques encadrant les installations nucléaires qui restent applicables mais il est difficile d'évaluer clairement quelles sont les activités annexes au nucléaire potentiellement concernées par cet article (quid par exemple de la blanchisserie du linge contaminé, ou de travaux de déforestation pour construire des installations liées au nucléaire... ?).

Elle est également beaucoup **trop floue** : que signifie réduire « fortement » l'empreinte carbone ou environnementale ? Qu'est-ce qu'une « activité économique » au sens de cet article ? Ces formulations sont pour le moins vagues et subjectives. Il est nécessaire de cadrer davantage l'habilitation réglementaire.

➤ **Demande** : resserrer le périmètre sur les projets de production d'énergie renouvelables uniquement.

- **Participation du public (art. 2)**

L'article 2 prévoit la possibilité de mettre en ligne certaines informations avant le début de la séquence de participation du public (I). Il crée aussi pour le maître d'ouvrage la possibilité de demander un cadrage préalable (II). Ces dispositions ne posent pas de problème (elles pouvaient déjà être mises en pratique en bonne partie).

Par contre, le III crée une dérogation pour les activités soumises à autorisation environnementale listées à l'article 1 : l'enquête publique pourra être lancée sur ces projets même si l'Autorité Environnementale (AE) n'a pas encore rendu son avis. Or, l'avis de l'AE est un document essentiel pour une participation éclairée du public. Il permet de souligner d'éventuelles lacunes dans l'étude d'impact, et plus globalement, il rend celle-ci plus solide et crédible puisqu'il en vérifie la qualité. Il est nécessaire que ce regard extérieur et indépendant vérifie la qualité des informations fournies au public avant que celui-ci soit amené à se prononcer. De même, la réponse du maître d'ouvrage à cet avis de l'AE est un document précieux, une opportunité pour celui-ci d'améliorer son projet et donc d'éviter d'éventuelles critiques ou opposition lors de la participation du public. Commencer la participation du public sans ce document augmente

donc le risque de tensions, pour gagner quelques jours qui sont loin d'être significatifs dans la durée d'instruction d'un projet.

Cela risque en outre de desservir les projets bien construits et évalués positivement par l'AE.

Par ailleurs, cet article crée une inégalité dans l'accès à l'information des citoyens : ceux qui participent dès le début de l'enquête publique n'auront pas accès aux mêmes informations que ceux participant après la mise en ligne de l'avis de l'AE.

Enfin, la réponse du maître d'ouvrage à l'avis de l'AE étant une obligation légale, et celui-ci ne pouvant bien sûr la produire tant que l'AE n'a pas donné cet avis, on risque d'aboutir à une situation extrêmement confuse, dans laquelle l'autorité compétente prendrait une décision à la fin de la séquence de participation du public, sans que cette obligation légale de réponse ait été satisfaite. Cette disposition est donc source de beaucoup d'insécurité juridique, donc contreproductive.

- **Demande** : suppression du III de cet article (les I et II ne nous posent pas réellement problème mais nous soulignons néanmoins qu'ils ne contribuent pas à la clarté du droit)

- **Évaluation environnementale et examen (art. 3)**

Cet article prévoit la possibilité de "réaligner" ou "rehausser" tous les seuils de soumission à évaluation environnementale et d'examen au cas par cas.

**Sur la forme :**

Notons que ce changement de seuils relève clairement du domaine réglementaire et a été inscrit dans ce projet de loi dans l'unique but de contourner le principe de non-régression du droit de l'environnement applicable aux dispositions réglementaires. Il est donc proposé ici aux parlementaires de voter une disposition pour permettre à l'Etat de contourner un principe qu'ils ont voté il y a peu. Ce procédé est tout à fait contestable.

**Sur le fond :**

Tout d'abord, la France est actuellement sous le coup d'une procédure précontentieuse de l'Union Européenne pour ne pas avoir mis en place un dispositif permettant d'apprécier correctement l'impact des « petits » projets impactant l'environnement. Rehausser encore les seuils va envoyer un signal extrêmement négatif dans le cadre de cette procédure, ce qui pourrait aboutir rapidement à une condamnation, extrêmement couteuse pour les finances publiques (à titre d'exemple, la récente condamnation de la France pour la qualité de l'air s'élève à 11 millions d'euros plus des astreintes journalières). Cet argent public serait mieux investi directement dans des projets d'énergie renouvelable respectueux de l'environnement.

Ensuite, il s'agit clairement **d'un mauvais signal**: ce n'est pas parce qu'un projet est de taille réduite qu'il n'a pas d'impact sur l'environnement. Un mat éolien, même isolé, peut avoir un impact sur la faune s'il est situé dans un couloir de migration ou dans une zone de nidification, en particulier d'une espèce protégée. Et la multiplication de « petits » parcs photovoltaïques au sol peut « miter » un espace naturel ou agricole et ainsi contribuer à l'artificialisation des sols, contrevenant ainsi à l'objectif de zéro artificialisation nette voté il y a peu et au principe d'absence de perte nette de biodiversité. Refuser d'évaluer les impacts d'un projet ne les fait pas disparaître, cela fait juste perdre l'occasion de les éviter ou de les réduire.

Par ailleurs, il faut souligner que la procédure d'évaluation environnementale est composée non seulement d'une évaluation des incidences sur l'environnement mais aussi d'une procédure **de consultation du public**. Cet article

visent donc à supprimer la consultation du public sur les « petits » projets. La participation du public est pourtant utile, quelle que soit la taille du projet. L'enquête publique reste le moment privilégié pour recueillir l'avis de nos concitoyens. Ces nouvelles dérogations qui renient la prise en compte de l'avis des citoyens au travers de l'enquête publique, conduiront à **multiplier et attiser les contentieux** qui retarderont bien plus encore des projets nécessaires à la transition énergétique.

Cette disposition va donc contribuer à asseoir des idées erronées et dangereuses car :

- les impacts environnementaux ne sont pas liés à la taille des projets ;
- la protection de la biodiversité est prioritaire et ne peut être ignorée au profit du développement économique, surtout s'il s'agit de projets de transition énergétique ;
- la participation du public est un gain et une opportunité d'améliorer les projets.

Enfin, (et peut-être surtout) cette disposition est **inutile** : pressée par l'Union Européenne (et les recours de FNE), la France a adopté il y a peu un dispositif de « **clause filet** », qui permet de soumettre à évaluation environnementale des projets qui sont sous les seuils, dès lors qu'ils sont susceptibles d'avoir des impacts environnementaux. Donc quelles que soient les modifications de seuils, s'il y a risque d'impact, le maître d'ouvrage devra activer la clause-filet et demander au préfet de décider si une évaluation environnementale est nécessaire. S'il ne le fait pas, le risque de contentieux est élevé donc le projet très fragilisé. Donc rehausser les seuils ne fait qu'augmenter le nombre de cas où le porteur de projet sera dans l'incertitude sur l'obligation ou non de faire une étude d'impact et devra attendre une décision de l'administration sur le sujet.

Cette disposition ne fait donc qu'envoyer des mauvais signaux et créer de la complexité et de l'illisibilité, sans contribuer à son objectif.

➤ **Demande** : suppression de l'article

- **Participation du public par voie électronique (art. 4)**

L'article étend aux projets soumis à déclaration préalable de travaux et à permis de démolir le régime de la participation du public par voie électronique, aujourd'hui applicable aux projets relevant d'un permis de construire. Soulignons que cet article ne s'applique pas qu'aux projets définis à l'article 1 mais bien à **l'ensemble des projets de travaux, de construction ou d'aménagement soumis à permis de démolir et à déclarations préalables** (exemple : destruction d'un bâtiment dans un site classé, transformation d'une habitation en commerce ou d'une grange en habitation ou encore construction d'un garage).

Il s'agit donc là d'**une régression de la participation du public qui n'a aucun lien spécifique avec les énergies renouvelables**.

Cette nouvelle réforme va encore une fois à l'encontre des avis déjà exprimés concernant la dématérialisation forcée de la procédure de participation du public et risque de produire des effets inverses à ceux recherchés de réduction des délais de réalisation des projets ainsi que de leur sécurité juridique.

En effet, la démolition d'un bâtiment dans un site classé par exemple peut occasionner des nuisances, voire des pollutions : bruit qui peut déranger les riverains aussi bien qu'une espèce animale nichant à proximité, pollution de l'air par les poussières de gravats, possible pollution selon les matériaux utilisés dans le bâtiment... Une enquête publique peut permettre de trouver des solutions pour atténuer ces impacts et ces nuisances d'une façon bénéfique pour tous. Le commissaire enquêteur, avec sa connaissance du droit et son expérience sur des situations analogues, peut être un précieux intermédiaire pour trouver ces solutions. Il est dommage de s'en priver. La dématérialisation multiplie les recours et attise le contentieux, faute d'un commissaire enquêteur qui explique et anime la consultation.

Elle est également une cause d'exclusion majeure de nombreux de nos concitoyens dans l'exercice de la démocratie environnementale. Le rapport du CGEDD précité ne manquait pas de le souligner "La dématérialisation des procédures pêche par les difficultés d'accès aux dossiers et la complexité de remontée et de traitement des observations du public. Elle pénalise 6 millions de nos concitoyens, exclus, toutes causes confondues, d'un usage toujours plus exigeant d'internet."

Cette nouvelle dérogation constitue donc une régression démocratique. Le CGEDD a clairement dit sur le sujet « *Il faut rétablir la dimension présenteielle de l'enquête publique en cessant les mesures d'exception qui remettent en cause les avancées de la participation et la décrédibilisent. (...)* ».

➤ **Demande** : suppression de l'article

- **Documents d'urbanisme (art. 5)**

Cet article vise à "faciliter la mise en compatibilité des documents d'urbanisme" dans "l'optique d'une accélération des procédures de déploiement des énergies renouvelables et de raccordement des ouvrages au réseau électrique" :

- passage dans certains cas d'une procédure de révision à une procédure de modification simplifiée;
- élargissement du champ de la mise en compatibilité par déclaration de projets, qui permet d'assurer la conduite simultanée des procédures au titre du plan et du projet ;
- unification des concertations publiques que les codes de l'environnement et de l'urbanisme imposent.

**Cet article restreint également la participation du public.** En effet, une procédure de révision d'un PLU suppose une enquête publique tandis qu'une procédure de modification simplifiée ne doit mettre en place qu'une "mise à disposition du public" organisée par la commune. Il rend donc possible de lever des restrictions dans le règlement des zones agricoles ou zones naturelles pour un projet d'ENR sans réelle consultation des habitants.

**Mais surtout, pour permettre une vraie accélération des projets d'ENR, cet article doit améliorer leur planification.**

- **Demande** : remplacer cet article par des dispositions instaurant une **planification obligatoire à horizon 2024 à l'échelle du SCOT**, opposable dans un rapport de conformité aux autorisations environnementales. Le cas des territoires sans SCOT doit être traité, notamment pour tout le sud-est du territoire métropolitain, à l'échelle du département. Cette planification donnera à l'administration et au juge un guide pour juger de la pertinence des projets, ce qui simplifiera et accélérera l'instruction.

- **Suivi des politiques régionales de développement des énergies renouvelables (art. additionnel)**

Les régions sont toutes dotées d'observatoires régionaux de l'énergie et du climat (OREC), qui assurent en partie une mission de suivi des objectifs régionaux. Cependant ces OREC sont portés par des structures (des AASQA, des agences régionales climat énergie, parfois la Région...) qui n'ont pas les mêmes gouvernances, cadres méthodologiques, missions, outils et moyens mis à leur disposition.

Nous proposons donc d'inscrire dans la loi l'existence d'**observatoires national et régionaux pour chaque filière ENR** permettant un suivi, un partage des informations et des données, et un pilotage du déploiement des projets ENR, afin qu'un cadre réglementaire vienne les homogénéiser. Le dispositif de suivi et d'évaluation de l'atteinte des objectifs s'appuiera sur les observatoires régionaux existants (OREC, AASQA). Cela les doterait d'une mission d'intérêt général de suivi et d'évaluation des objectifs énergétiques régionaux pour chaque filière comme pour les Associations agréées de Surveillance de la Qualité de l'Air (AASQA) qui assurent le suivi de la qualité de l'air dans un cadre harmonisé.

Ces OREC **auront ainsi les moyens financiers et humains** pour leur travail d'intérêt général de suivi et d'évaluation des politiques énergétiques. Cela pourra être acté par une ligne pérenne dédiée à ce sujet dans les PLF à venir, dédiée au fonctionnement des OREC. Ils **s'appuieront sur un cadre harmonisé** pour la production et la diffusion de ces données, qui seront rendues publiques.

Ces observatoires pourront être adossés aux comités régionaux de l'énergie prévus par la loi Climat et résilience et viendront enrichir leurs travaux.

- **Raison impérative d'Intérêt public majeur (art. 6)**

En son I, cet article reconnaît la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) pour tous les projets d'énergie renouvelable et leurs ouvrages de raccordement « dès lors que ces installations satisfont à des conditions techniques, notamment en ce qui concerne leur puissance et le type de source renouvelable, fixées par décret en Conseil d'Etat ». Ce garde-fou nous semble insuffisant. Au-delà des conditions techniques, le caractère d'intérêt public majeur devrait être apprécié en mettant en balance la quantité d'énergie produite et l'ampleur de l'atteinte à la biodiversité et en tenant compte des besoins territoriaux et de la participation effective et utile du projet à la réalisation d'objectifs nationaux et régionaux de production d'ENR. C'est d'ailleurs la jurisprudence actuelle, qui pose déjà un cadre clair.

Un projet qui n'apporterait qu'une contribution modeste à la politique énergétique nationale, dans une zone comptant déjà de nombreux projets, avec des impacts importants sur la biodiversité et des bénéfices socio-économiques limités, ne devrait pas être considéré comme d'intérêt public majeur. Les ENR doivent être développées mais pas n'importe comment et à n'importe quel prix, une approche plus nuancée et équilibrée doit être retenue.

Ici aussi, modifier le droit n'est pas la meilleure façon d'accélérer les projets. Pour être efficace, et avoir des projets plus rapides, l'Etat doit surtout encourager dans ses appels d'offre les porteurs de projets à prioriser les installations d'ENR sur des espaces déjà artificialisés, comme les parkings, les toitures, les sites dégradés..., en conformité avec la PPE. Ils éviteront ainsi des impacts sur la biodiversité et seront donc bien plus solides juridiquement et vertueux écologiquement.

En son II, cet article prévoit une corrélation entre la RIIPM et la Déclaration d'Utilité Publique. Notons tout d'abord que peu de projets ENR font l'objet de DUP. Par ailleurs, nous alertons sur le fait que ces deux notions sont très différentes juridiquement. Cette disposition crée donc de la confusion et du manque de lisibilité, sans plus-value claire.

- **Régularisation systématique (art. 7)**

L'article rend systématique la régularisation en cas d'illégalité d'une autorisation environnementale. Le juge dispose déjà de ce pouvoir de régularisation. Avec cet article, il pourra le faire même si le porteur de projet ne l'a pas demandée et il devra également motiver sa décision s'il décide de ne pas apprécier la possibilité de régulariser.

- **Demande** : compléter cette disposition en prévoyant que le sursis à statuer soit obligatoirement accompagné d'une suspension de l'autorisation pour éviter que des travaux soient poursuivis en méconnaissance de la séquence ERC qui pourrait être identifiée lors de la régularisation.

- **Raccordement (art. 8)**

L'article donne habilitation au gouvernement à légiférer par ordonnance pour simplifier les procédures de raccordement. Le 6° de cet article prévoit une fois de plus de « modifier et d'alléger les modalités de consultation du

public ». Etant donné que les opérations de raccordement peuvent avoir des impacts sur la biodiversité, il ne nous semble pas pertinent de réduire le dialogue pour éviter et réduire ces impacts.

- **Equilibrage de la répartition des ENR (art. additionnel)**

Certaines régions de France concentrent une part importante des parcs éoliens ou photovoltaïques, du fait de conditions naturelles plus propices. Il importe néanmoins que les projets de production d'énergie renouvelable soient répartis de façon relativement équilibrée, à la fois pour que chaque territoire puisse contribuer directement à une transition énergétique locale, mobilisatrice et durable, et pour éviter l'effet de saturation pour les riverains.

C'est pourquoi nous proposons que les articles L. 314-4 et L. 314-20 du code de l'énergie, relatifs au tarif de rachat et au complément de rémunération, soient complétés pour préciser que les décrets prévoyant leurs modalités d'application les modulent afin de viser à une répartition équilibrée des installations de production d'énergie renouvelable sur l'ensemble du territoire.

## TITRE II : "MESURES SPÉCIFIQUES À L'ACCÉLÉRATION DU PHOTOVOLTAÏQUE"

- **Délaissés routiers et autoroutiers (art. 9)**

L'article 9 doit faciliter l'installation de panneaux photovoltaïques sur les délaissés routiers et autoroutiers.

**Nous soutenons cet article.**

- **Zones littorales (art. 10)**

L'article 10 autorise dans les zones couvertes par la Loi "Littoral" l'implantation de panneaux photovoltaïques au sol ou d'hydrogène renouvelable sur les friches au sens de l'article L. 111-26 du code de l'urbanisme (c'est-à-dire « tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables ») ou sur des stocks de saumures.

FNE n'est pas opposée à certaines dérogations sur les sites où il est impossible d'entreprendre aucune activité en raison de la toxicité des lieux pour des raisons sanitaires mais celle-ci nous semble trop large. En effet, dans certaines friches, la nature reprend ses droits en l'absence d'activités humaines, transformant ces sites en spots de biodiversité. Cette dérogation risque de contribuer à la destruction de la biodiversité.

- **Demande** : restreindre cette dérogation aux projets « implantés dans l'emprise de sites ou d'anciens sites de stockage de déchets soumis à des servitudes d'utilité publique établies en application de l'article L. 512-12 du code de l'environnement ou dans des espaces couverts par un plan de prévention des risques technologiques ».

- **Zones de montagne (art. 11)**

Il vise à autoriser l'implantation de panneaux photovoltaïques au sol en discontinuité dans les communes de montagne dotées d'une carte communale. De même, cette dérogation nous semble trop large et risque d'aboutir à un mitage des territoires de montagne, particulièrement précieux.

- **Demande** : restreindre cette dérogation aux projets « implantés dans l'emprise de sites ou d'anciens sites de stockage de déchets soumis à des servitudes d'utilité publique établies en application de l'article L.

512-12 du code de l'environnement ou dans des espaces couverts par un plan de prévention des risques technologiques ».

- **Equipements des parkings (art. 12)**

L'article 12 impose l'équipement des parkings extérieurs existants de plus de 2 500 m<sup>2</sup> en ombrières photovoltaïques sur au moins la moitié de leur surface (avec une exemption pour les parcs de stationnement qui, en raison de contraintes techniques, de sécurité, architecturales ou patrimoniales, ne permettent pas ce type d'installations).

**Cet article est positif. Pour que le développement du photovoltaïque se fasse en cohérence avec l'objectif de Zéro Artificialisation Nette, il est impératif de le développer au maximum sur le bâti plutôt qu'au sol en surfaces naturelles.**

Le potentiel sur les surfaces sur parkings, toitures, et autres surfaces déjà artificialisées est conséquent (études de l'ADEME : potentiel de 4 GW pour les parkings, et 364 GW en toitures) et doit être mobilisé en priorité (comme prévu par la loi Grenelle).

**Il est donc nécessaire de rendre cet article plus ambitieux en abaissant le seuil surfacique et en élargissant son périmètre.**

➤ Demande :

- **Pour les surfaces commerciales (>500 m<sup>2</sup>), bâtiments de bureau (> 1000m<sup>2</sup>) et les parkings neufs ou en rénovation** : abaisser le seuil de déclenchement de l'obligation de couverture à 250 m<sup>2</sup> comme la Commission européenne l'envisage et le délai (dès 2026) et augmenter le seuil de couverture (passer de 30% de la surface à 60% en 2026, avec une suppression de l'option de couverture végétalisée). **Pour les nouvelles constructions de parking** : aujourd'hui, l'obligation ne concerne que les parkings couverts. Cette obligation doit concerner désormais toutes les surfaces neuves de parkings (qui de fait devront tous être couverts).

-**Pour les surfaces de centres commerciaux, bâtiments de bureau existants**: l'obligation ne concerne actuellement que les cas de rénovation ou extension. Pour être en conformité avec la loi Grenelle, nous demandons 1/ l'extension progressive de cette obligation à toutes les surfaces existantes (même en l'absence de rénovation prévue), 2/ de baisser le seuil de l'obligation existante à toutes les surfaces de 250 mètres carré (seuil européen envisagé) en 2027 (la loi prévoit que le seuil soit à 500 en 2023 en cas de rénovation). Il existe de nombreux co-bénéfices de la pose d'ombrières sur toutes ces surfaces : absorbe énormément de chaleur, évite de mettre du PV dans des sites NAF, ne nécessite pas d'EI et d'EP en dessous de 250 kWc (2500m<sup>2</sup>), donc pas d'avis CNPN etc.

-étudier le potentiel de couverture **des hôpitaux** (mettre dans la loi une habilitation à prendre une ordonnance sur le sujet, en fonction des résultats de l'étude)

- **Photovoltaïque sur les bâtiments résidentiels et publics (art. additionnel)**

Il nous semble important de compléter le projet de loi qui ne contient pas de disposition à ce sujet à ce stade.

**Pour le neuf** : concernant les bâtiments résidentiels neufs, la Commission Européenne a pointé la nécessité d'anticiper la faisabilité d'implantation de panneaux solaire dès la conception des bâtiments, afin de les rendre "solar ready". Ce projet de loi pourrait prévoir la modification au plus vite de la RE 2020 pour permettre d'accélérer le

développement du photovoltaïque sur les toitures résidentielles, via de nouveaux critères pour rendre les bâtiments neufs aptes à être pourvus en panneaux solaires.

A échéance 2029, une obligation d'équipement pour tous les bâtiments neufs devra être prévue (tel qu'envisagé par la Commission Européenne).

**Pour l'existant** : Il pourrait également être mis en place une obligation d'étude de potentiel et de faisabilité de l'implantation de panneaux solaires pour tout projet de rénovation de bâtiment (privés ou publics). L'Etat s'engageant dans la rénovation thermique des bâtiments publics, il devrait non seulement se rendre exemplaire mais aussi permettre la généralisation de cette pratique afin d'utiliser au maximum les toitures pour la production d'ENR.

En corolaire, ce texte pourrait aussi renforcer **les aides pour l'installation de panneaux solaires photovoltaïques** en toiture ou en façade ou en support annexe chez les particuliers, lors de rénovation / désamiantage de toitures.

Ces mesures devront inclure **le solaire thermique** (eau chaude sanitaire et chauffage) qui permet d'économiser sur une année entre 50 et 70% d'énergie primaire.

- **Améliorer la planification du photovoltaïque (art. additionnel)**

Pour accélérer effectivement les projets de photovoltaïque, sans nuire à la biodiversité, ce texte doit être complété par des dispositions rendant effective la **priorité aux implantations sur surfaces déjà artificialisées** :

-pas d'ouverture d'appel d'offre au sol tant que 20% des capacités sur toitures, ombrières, surfaces dégradées ne sont pas atteintes ;

-obligation d'équiper en priorité les sites dégradés identifiés dans la liste de l'Ademe mise à disposition des départements ;

-renforcement du soutien aux surfaces artificialisées et diminution des soutiens aux projets en espaces naturels, agricoles et forestiers, via un système de bonus-malus par exemple.

-systématisation de l'élaboration d'un cadastre solaire par chaque EPCI, pour faciliter la prise de décision en faveur des toitures. Et intégrer ces réflexions dans un plan de paysage.

**Cette planification permettra d'aboutir à des projets moins impactants pour la biodiversité et les paysages, ce qui réduira efficacement les contentieux.**

### TITRE III : "MESURES SPECIFIQUES A L'ACCELERATION DE L'EOLIEN EN MER"

- **Planification spatiale (art. 13)**

L'article 13 donne la possibilité de mutualiser les débats publics pour l'éolien en mer et pour le document stratégique de façade (DSF). Les emplacements des parcs éoliens en mer pourront donc être choisis à l'intérieur des zones identifiées comme ayant une vocation éolien en mer dans le DSF.

**FNE est plutôt favorable** si l'Etat fournit l'état environnemental des zones avant le débat.

Ce titre nous semble devoir être complété par des dispositions prévoyant une meilleure planification de l'éolien offshore (propositions détaillées à venir).

## TITRE IV : "MESURES TRANSVERSALES DE FINANCEMENT DES ENERGIES RENEUVABLES ET DE PARTAGE DE LA VALEUR"

- **Partage territorial de la valeur (art. 19)**

Cet article vise à "mettre en œuvre un partage territorial de la valeur des énergies renouvelables", via des tarifs plus avantageux pour les riverains.

Il semblerait plus efficace économiquement et socialement de faciliter la participation des communes à la gouvernance des projets et de réfléchir à une meilleure utilisation de la contribution des ENR à la CSPE (ingénierie locale par exemple) ou encore de revoir la répartition de l'IFER en faveur des communes et intercommunalités, et de promouvoir plus fortement les projets à gouvernance locale.

**Gaz bas-carbone (art. 20).** L'article 20 étend aux gaz bas-carbone les contrats d'expérimentation biogaz. Selon l'exposé des motifs, il s'agirait de valoriser de nouveaux intrants (gazéification de déchets, pyrolyse de boues issues du traitement des eaux usées, etc.). Nous soulignons que la combustion de la matière organique souillée présente des risques sanitaires inconnus. Par ailleurs, il restera toujours des résidus, avec des substances risquées rémanentes. Ces gisements pourraient être utilisés à meilleur escient, notamment pour de la méthanisation.

## Projet de loi - relatif à l'accélération de la transition énergétique (ENER2223572L)

Points forts – Point faibles (étude de la version présentée au CNTE le 12 août 2022)

- **Préambule** : La France est confrontée à une crise majeure liée à des difficultés d'approvisionnement en énergies (pour les mois et les années à venir) dans un contexte de réchauffement climatique et d'effondrement de la biodiversité.
- Pour y répondre, il y a urgence à diminuer nos consommations d'énergies, notamment fossiles, et à accélérer le déploiement d'énergies renouvelables peu émettrices de gaz à effet de serre. Ce développement de nouveaux projets doit se faire dans le respect du droit de l'environnement existant (sans régression de ce dernier) et sans affecter la biodiversité qui participe, par ailleurs, à l'adaptation au changement climatique et qui souffre de l'artificialisation toujours croissante (NB : la première cause de cet effondrement n'est pas le réchauffement climatique<sup>1</sup> mais bien l'artificialisation des sols et l'altération des habitats naturels<sup>2</sup>).
- Les obstacles au déploiement des énergies renouvelables, se situent ailleurs : notamment dans le manque de moyens alloués aux services de l'Etat en charge de l'instruction des dossiers.
- Sur la question des délais de développement des projets en Europe, seule l'Espagne se détache réellement avec une durée de 48 mois (4 ans), mais ce développement à marche forcée s'est fait au prix d'un lourd tribut payé par la biodiversité.
- Accélérer le développement des projets EnR permettra de voir fleurir des projets dans plusieurs années avec quelques mois d'avance, mais seules des mesures de sobriété et d'efficacité énergétique pourront être mise suffisamment rapidement en œuvre pour nous aider à "passer l'hiver et le suivant".
- **Article 2** : Un accès à l'avis de l'autorité environnementale doit être effectif pour le public dès le début de l'enquête publique. Qu'il en soit autrement risquerait par ailleurs de desservir les projets bien construits et évalués positivement par l'AE. L'accélération des procédures administratives passe ici plutôt par une augmentation des moyens financiers et humains alloués aux services de l'Etat dédiés, à l'AE et au CNPN.
- **Article 3** : Pris avec l'art.1 (contours imprécis et rédaction large) cet article présente un risque de régression majeure du droit de l'environnement. Si l'on ne connaît pas précisément à ce stade, la nature et les catégories de projets qui seront concernés par l'abaissement des seuils de soumission des projets à études d'impact, l'idée même de cette régression est inacceptable. Le fait que cette possibilité ne serait ouverte que pour 48 mois à ce stade n'y change rien. Celle-ci (de concert avec un certain nombre d'autres dispositions de ce texte) créé de plus un risque conséquent pour la sécurité juridique des projets (dont la durée de vie est bien supérieure à 48 mois). A cet égard, le principe de non-régression, mériterait d'être élevé au rang de principe constitutionnel, pour éviter ce type de violation.
- Dans le même sens, le décret du 2 juillet 2022 (2022-970), a déjà relevé le seuil de soumission systématique pour les projets PV. Ces seuils ne doivent pas être relevés à nouveau.
- Une grande vigilance est à avoir sur le contenu de l'arrêté venant modifier l'article R 122-2, qui sera pris, et notamment sur les dispositions qui porteront sur d'autres projets que l'éolien et le photovoltaïque<sup>3</sup>, par exemple pour les « activités économiques considérés comme durables », notion dont le contour est aujourd'hui trop flou (attention au blanc sein).

---

<sup>1</sup> Hogue, A. S., & Breon, K. (2022). The greatest threats to species. *Conservation Science and Practice*, e12670. <https://doi.org/10.1111/csp2.12670>

<sup>2</sup> Caro, T., Rowe, Z., Berger, J., Wholey, P., & Dobson, A. An inconvenient misconception: Climate change is not the principal driver of biodiversity loss. *Conservation Letters*. 2022; e12868. <https://doi.org/10.1111/conl.12868>

<sup>3</sup> Par exemple : 14 (travaux, ouvrages et aménagements dans les espaces remarquables du littoral), 15 (récifs artificiels), 21 (barrages et autres installations destinées à retenir les eaux ou à les stocker), 34 (autres câbles en milieu marin), 37 (canalisations de transport de gaz inflammables, nocifs ou toxiques), 39 (travaux, constructions et opérations d'aménagement), etc.

- ⇒ En conclusion sur ce point, il faut militer en faveur du maintien à minima des seuils actuels de soumission à étude d'impact et enquête publique de l'ensemble des projets susceptibles d'affecter le milieu qui les accueille, notamment du fait de l'artificialisation qu'ils entraînent.
- Article 4 : Si il peut être utile de mener une réflexion sur modalités de participation et d'information du public au processus évaluation environnementale notamment pour intégrer les nouveaux modes de communication dématérialisés, il reste vrai que cette participation ne peut se faire, même de manière temporaire, uniquement par voie dématérialisée (égalité d'accès des citoyens et qualité du débat).
  - Article 6 : La qualification de tous les projets d'énergie renouvelables comme étant d'intérêt public majeur ne doit pas être automatique, notamment du fait que la lutte contre le changement climatique rencontre sur ces projets, d'autres intérêts publics tels que la protection des sols et de la biodiversité et que ces derniers doivent continuer à être mis dans la balance.
  - Article 8 : Vigilance à avoir sur le contenu des ordonnances à venir.
  - Articles 10 et 11 : Les lois Littoral et Montagne représentent des acquis en termes de protection de la biodiversité. Attention à ne pas les dénaturer.
  - Il faut néanmoins saluer le meilleur déploiement du photovoltaïque sur les espaces artificialisés que permettra par ailleurs ce texte.
  - Sur le volet EMR (titre III), cette mutualisation des débats et la possibilité qu'elle offre de mener une réelle réflexion sur la localisation des sites retenue pour l'implantation de parcs éoliens est une bonne chose. Grande vigilance néanmoins sur la qualité des informations relatives à la connaissance des milieux et des impacts des EMR qui seront mis à disposition du public pour éclairer son choix, ainsi que des connaissances sur le cumul avec l'impact des différentes activités anthropiques en mer.
  - Le reste des dispositions des titres III et IV ne pose pas de difficultés au regard de la biodiversité.



## **Contribution à l'avant-projet de loi sur l'accélération du déploiement des énergies renouvelables**

### **Cadre et premiers constats**

Le réseau des Parcs naturels régionaux de France partage le double objectif visé par la réforme : accélérer significativement la transition énergétique sans porter atteinte à l'environnement et notamment à la biodiversité. Nous constatons que cette ambition, pleinement portée par l'État français, devra être mise en œuvre dans un contexte de tensions multiples parmi lesquelles un manque d'acceptabilité locale croissant à l'égard des projets de production d'énergie renouvelables de dimension « industrielle ».

De manière générale, cet avant-projet de Loi, notamment concernant son volet dérogatoire (articles 2 à 5) risque d'accroître ces tensions. On y mentionne notamment une durée jugée très excessive des délais permettant la mise en place des équipements mais sans donner aucune précision objective sur les facteurs réels qui en sont à l'origine : part de la procédure administrative, part du contentieux, part autre (recherche et négociation du foncier, concertation hors procédure...). Cela ne permet pas, à notre sens, d'apprécier la pertinence et l'efficacité attendue d'une partie des propositions de cette réforme. La balance bénéfico-risque est difficile à estimer. En portant atteinte au principe de non-régression de la protection de l'environnement (L110-1 du Code de l'environnement), le législateur reconnaîtrait, pour la première fois, à l'avance, qu'il crée un risque de méconnaissance d'un principe général du droit de l'environnement. Par ailleurs, des précisions importantes seront apportées par la partie réglementaire, ce qui accroît encore davantage la difficulté à mesurer les impacts potentiels du projet de loi.

Le volet dérogatoire de la réforme se concentre sur la procédure administrative avec finalement un gain de temps attendu, relativement faible (45 jours) au regard du constat posé (7 à 10 ans), mais avec, en contrepartie, des conséquences potentielles sur les capacités de bien garantir le maintien des parfaites conditions de prise en compte des enjeux environnementaux et le respect du débat public.

Nous soulignons également que cette réforme doit tenir compte des objectifs de protection de la biodiversité énoncés dans la stratégie nationale biodiversité 2030, dont les ambitions ont été portées au plus haut sommet de l'État.

Nous proposons d'exclure les périmètres des aires protégées du régime dérogatoire mis en place par cette réforme au regard du caractère industriel des projets concernés et de la nécessaire cohérence avec les objectifs de préservation de la stratégie nationale pour les aires protégées 2030 (SNAP 2030) mis en œuvre au travers des différents classements. Face au volume des surfaces requises et de l'étendue du territoire, il nous semble pertinent de soustraire les aires protégées des mesures d'exception. Il ne s'agit bien entendu pas de soustraire ces territoires à la participation aux objectifs de développement des énergies renouvelables, mais de maintenir une procédure « plus exigeante »

afin de garantir la bonne prise en compte des richesses écologiques et paysagères qui ont justifié leur classement. Les périmètres d'exclusion intégreraient également les Grands Sites de France, dont la reconnaissance en tant qu'aires protégées fait l'objet d'une réflexion dans le cadre du premier plan d'action 2021-2023 de la SNAP 2030.

## **Analyse et proposition en lien avec les différents articles de l'avant-projet de Loi**

### **Article 1 :**

Il est à noter que la proposition d'ajout ci-après revient à maintenir, dans ces espaces le cadre du droit commun.

**Proposition d'ajout :** insérer un chapitre III. - Les périmètres de classement des aires protégées entendus au sens de la stratégie nationale pour les aires protégées 2030, en y intégrant les Grands Sites de France, ne seront pas concernés par ces mesures temporaires.

N.B. : "aires protégées" est entendu au sens de la stratégie nationale pour les aires protégées 2030, qui reprend le concept de l'Union internationale pour la conservation de la nature.

### **Article 2 :**

Cette modification de la procédure risque d'impacter la capacité des aires protégées à élaborer des avis dans le cadre de la procédure et surtout à les mettre à disposition du public dans de bonnes conditions (positions des PNR attendues). Ces positionnements des Parcs, en s'appuyant sur les orientations de la charte, les zonages au sein des SCoTs, ou des PLUi, ont un rôle de mise en cohérence entre les enjeux de transitions, qui favorise, par leur prise en compte, la réussite des projets. Par ailleurs, le bénéfice temps (45 jours) au regard des risques de diminution des capacités à prendre en compte les enjeux de biodiversité et d'acceptabilité n'est pas démontré.

**Constat :** cette mesure temporaire doit être abrogée au bénéfice d'une proposition n'impactant pas la prise en compte de la biodiversité et la concertation favorable à l'acceptabilité des projets.

### **Article 3 :**

Cette évolution des seuils porte atteinte au principe de non-régression de la protection de l'environnement (L110-1 du Code de l'environnement). L'impact de l'article est impossible à apprécier sans son volet réglementaire. Il nous semble très important de laisser la possibilité d'adapter les seuils aux enjeux locaux.

Proposition : Une évaluation de cet article à l'aune du code de l'environnement : article L 110-1 9° qui porte le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment.

La définition du niveau de ces seuils devra être adaptée aux enjeux locaux et précisée en amont du texte législatif.

### **Article 6 :**

Le texte ouvre la voie à une définition standard de la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) dans le cadre de ces 48 mois d'exception mais sans en donner les conditions qui seront définies ultérieurement. Il est donc difficile d'en mesurer les impacts.

**Proposition :** les conditions techniques de ces RIIPM devront être définies en amont du vote du texte et soumises à débat et évaluation.

## Articles 10 et 11 :

Les articles 10 et 11, à l'inverse, semblent encourager ou du moins rendre possible (avec certaines précautions, certes) l'implantation de PV au sol dans les territoires protégés par la loi littoral et la loi montagne dans certaines situations ; ce qui apparaît contradictoire avec l'objectif de mobiliser en priorité les espaces déjà artificialisés pour le photovoltaïque. **De nouvelles dérogations à la loi littoral et à la loi montagne, qui encadrent l'aménagement et limitent l'artificialisation dans ces territoires riches en biodiversité, ne sont pas souhaitables.** Rappelons que **l'installation de PV au sol constitue de l'artificialisation** (pour les panneaux au sol mais aussi toutes les infrastructures annexes de ces centrales solaires). L'article 10 propose quelques « garanties » et limitations à la dérogation telles que la réalisation d'une étude d'incidence démontrant que le projet satisfait mieux l'intérêt public qu'un projet de renaturation. Nous nous interrogeons sur la manière de prouver cet intérêt face à la renaturation.

**Constat et proposition** : dans le cadre actuel de déploiement du ZAN (zéro artificialisation nette), il semble contradictoire d'ouvrir à l'artificialisation de nouveaux espaces jusqu'alors protégés par un cadre législatif (loi littoral et loi montagne). Il n'est donc pas nécessaire d'ouvrir de nouveaux espaces à l'artificialisation. La mise en concurrence entre projet énergétique et renaturation du point de vue de la biodiversité nous semble hasardeuse.

## Article 12

Cet article rend obligatoire l'équipement des parkings extérieurs déjà existants de plus de 2500m<sup>2</sup> en ombrières PV sur au moins la moitié de leur surface. Il couple cette mesure avec une désimperméabilisation des sols, cohérente avec les enjeux environnementaux actuels.

**Proposition** : il nous semble pertinent d'abaisser le seuil pour contribuer efficacement et inscrire durablement cette pratique dans les territoires.

## **Avis du Comité français de l’UICN concernant le projet de loi relatif à l’accélération des énergies renouvelables (sept 2022)**

Suite à la consultation du Comité National de la Biodiversité, le Comité français de l'UICN fait part de son avis sur le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables.

Le Comité français de l’UICN soutient la sobriété énergétique, l’efficacité énergétique et la transition rapide vers des modes de production et de consommation décarbonés et non polluants pour réduire fortement nos émissions de gaz à effet de serre et atteindre la neutralité carbone. Il demande à ce que les enjeux de biodiversité soient clairement intégrés pour que cette transition énergétique soit également écologique. La lutte contre les changements climatiques doit être conduite simultanément avec celle contre l’érosion de biodiversité.

Le Comité français de l’UICN soutient ainsi un développement des énergies renouvelables qui soit compatible avec la conservation de la biodiversité marine et terrestre, recommandation portée aussi par l’UICN au niveau international<sup>1</sup>.

Le Comité français de l’UICN travaille depuis 2011 sur la conciliation de ces deux politiques environnementales<sup>2</sup>. Concernant les milieux terrestres, après le bois énergie et la transition énergétique en montagne, il a démarré en janvier 2022 des travaux sur les leviers d’évitement des impacts des projets d’énergies renouvelables terrestres sur la biodiversité et sur l’importance de la planification à l’échelle territoriale pour une prise en compte efficace des zones à enjeux de biodiversité en amont des projets. Concernant les milieux marins, suite au rapport produit sur les énergies marines renouvelables et les écosystèmes marins et côtiers en France<sup>3</sup>, un travail d’analyse de l’intégration des enjeux de biodiversité dans l’évaluation environnementale des projets avec 18 recommandations stratégiques a été produit en 2020<sup>4</sup> et une mise à jour sera publié fin 2022.

Lors du Congrès mondial de la nature de l’UICN en 2021 à Marseille, une recommandation adoptée exhorte les Etats à conduire une démarche prospective de planification de leurs espaces maritimes garante de la préservation à long terme des écosystèmes marins et

---

<sup>1</sup> [https://uicn.fr/wp-content/uploads/2016/08/Recommandation\\_Energies\\_renouvelables\\_et\\_biodiversite\\_2012.pdf](https://uicn.fr/wp-content/uploads/2016/08/Recommandation_Energies_renouvelables_et_biodiversite_2012.pdf)

<sup>2</sup> <https://uicn.fr/energies-renouvelables-biodiversite/>

<sup>3</sup> [Energies renouvelables marines-bd-2.pdf \(uicn.fr\)](#)

<sup>4</sup> [rapport-etude-evaluation-environnementale-projets-eoliens-31032021.pdf \(uicn.fr\)](#)

littoraux et du maintien ou de la restauration de leur connectivité naturelle en développant une approche stratégique et emboîtée aux niveaux local, régional et national dans laquelle les impacts cumulés de toutes les activités seront évalués dans les études sur les impacts ou les incidences de tout projet, plan ou programme affectant le milieu marin et à une échelle pertinente. La recommandation demande aux Etats, sur la base des meilleures informations disponibles, de fonder cette démarche sur un diagnostic systématique de la connaissance sur la biodiversité et la géodiversité, des écosystèmes marins et littoraux et un effort pour combler les déficits de connaissances ; la mise en œuvre des principes de précaution et de prévention, ainsi que la gestion fondée sur les écosystèmes ; la définition et la gestion efficace des réseaux d'aires marines protégées ; l'analyse conjoint des impacts cumulés de tous les usages en mer et à terre ; l'évitement des impacts identifiés et recherchant la solution de moindre impact environnemental, en réduisant ceux qui ne peuvent être évités, afin de garantir le Bon Etat Ecologique (BEE) des écosystèmes et des espèces dans une approche d'absence de perte nette de biodiversité, voir, de gain de biodiversité dans la mesure du possible.

Plus largement, le Manifeste de Marseille, adopté par le Congrès mondial de l'UICN, demande d'éviter que des écosystèmes déjà sous pression ne soient confrontés à des effets négatifs supplémentaires attribuables aux politiques visant à lutter contre le changement climatique, technologies et industries émergentes comprises.

Ainsi, cette note présente les principales observations du Comité français de l'UICN sur l'exposé des motifs et le projet de loi en lui-même.

- Nous souhaitons souligner que la révision de la procédure d'autorisation environnementale telle que prévue dans ce projet est susceptible d'impacter la biodiversité avec des procédures allégées. L'incidence environnementale des dispositions de ce projet de loi doit concerner spécifiquement ses incidences sur la biodiversité et les effets cumulatifs des incidences sur la biodiversité liée à l'ensemble des dispositions. En outre, l'accélération et la simplification du processus de participation du public prévues dans ce projet de loi fait peser des craintes concernant la moindre participation du public (donc l'acceptabilité sociale des projets) et l'absence d'avis d'une autorité indépendante.
- Nous souhaitons alerter sur le fait que si le projet de loi permet de relever plus facilement les seuils de soumission à évaluation environnementale systématique ou au cas par cas, cela ne doit pas entraîner de régression environnementale (principe de non régression, loi biodiversité) ni de bilan négatif des projets d'ENR sur la biodiversité.
- De même si les projets d'installation de production d'ENR sont classés comme raison impérieuse d'intérêt public majeur en répondant à certaines conditions d'installation (puissance et type de source d'énergie), cela ne doit pas entraîner de régression environnementale (principe de non régression, loi biodiversité) ni de bilan négatif des projets d'ENR sur la biodiversité.
- Un objectif de ce projet de loi vise à libérer tout le foncier disponible sans enjeux environnementaux majeurs pour déployer les projets photovoltaïques. Or, pour connaître quel est le foncier sans enjeux environnementaux majeurs, il est essentiel

de mener des études environnementales, ce que le projet de loi n'envisage pas. En outre, certains espaces visés par la loi concernent des friches industrielles ou des espaces concernés par la « loi littoral » qui peuvent être des espaces de maintien ou de restauration des continuités écologiques constituant la trame verte et bleue.

- L'anticipation des travaux et l'accélération des procédures par ordonnance est susceptible de fragiliser la prise en compte de ce cumul des incidences, pourtant déjà insuffisamment pris en compte dans l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.
- L'ensemble de ce projet de loi est consacré quasiment exclusivement au photovoltaïque au sol. Or, le photovoltaïque sur toiture est la meilleure façon de prioriser l'évitement de l'artificialisation des sols (évitements géographiques) et son implantation devrait être obligatoire non seulement pour les parkings mais aussi pour les toitures des bâtiments résidentiels, tertiaires, industriels et commerciaux, etc. Le photovoltaïque au sol ne devrait être envisagé qu'après avoir également utilisé toutes les surfaces de toiture. Le projet de loi devrait ainsi clairement prioriser et faciliter l'installation du photovoltaïque sur des espaces déjà construits et artificialisés (parking et toitures).



## **Contribution du CNP MEM pour le Comité national de la biodiversité sur le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables**

*Septembre 2022*

Le CNP MEM ne s'exprimera que pour la partie maritime et l'éolien en mer.

L'exercice auquel il est demandé de répondre en urgence casse celui de la priorisation des activités en mer des documents stratégiques de façade (DSF). En donnant un poids important aux énergies marines renouvelables (EMR) par rapport aux autres activités et usages, on assiste implicitement à une substitution en passant de l'exercice de planification spatiale stratégique à celui d'une simple planification opérationnelle et sectorielle des EMR. Si les DSF ont une vocation de planification de l'espace maritime et de l'ensemble des activités maritimes, aucune activité en particulier ne doit être écartée. Ainsi, il faut que le développement des EMR se fasse dans le strict respect des autres usages et des objectifs environnementaux (DCSMM et DCE).

Pour la pêche professionnelle plus particulièrement, le CNP MEM ne s'oppose pas au développement de l'éolien en mer, néanmoins il est absolument nécessaire que ce développement tienne compte des différentes pratiques de pêche qui participent à la souveraineté alimentaire de la France.

Concernant les objectifs environnementaux, dans le cas où le projet de loi impliquerait une réduction des garanties accordées par le code de l'environnement, le CNP MEM met en garde contre les impacts directs sur l'environnement et la ressource et les impacts indirects par ricochet sur d'autres usages tels que la pêche, conséquence de la volonté d'accélérer la mise en place des EMR. D'autant que l'espace maritime est soumis à de multiples pressions (politiques environnementales et d'usages autres que les EMR), qui s'accroissent et se conjuguent.

Enfin, il est nécessaire en termes d'acceptabilité de cette accélération de pouvoir bénéficier de visibilité sur un long terme (au moins 20 ans), afin que les zones envisagées pour le développement de l'éolien soient dès à présent connues, notamment par les chefs d'entreprise de pêche. En effet, cette visibilité leur permettrait de planifier leurs stratégies et leurs projets d'investissement.

Pour reprendre la remarque initiale en premier commentaire et dans un souci de parallélisme des formes, il serait peut-être opportun d'engager une réflexion sur une planification de la pêche avec pour même horizon celui des EMR.

Le développement de l'éolien doit être pensé en même temps que la décarbonation de la flotte de pêche française et à ce titre les EMR pourraient contribuer à cette mutation par l'assurance d'une fourniture d'énergie décarbonée (hydrogène par exemple). Il appartient à l'État de veiller aux conditions d'un juste retour, sinon au sacrifice consenti, du moins à l'effort consenti par le secteur de la pêche qui ne doit pas être rayé de la carte économique au regard des enjeux d'indépendance énergétique.

**Partie 2 : Commentaire sur le projet de contribution du CNB communiqués avant le 22 septembre, ni partagés avec les membres du groupe de travail ni discutés entre eux :**

---

- CFDT (reçu le 21 septembre)
- FNSEA (reçu le 21 septembre)

## Projet d'avis CNB / PJJ accélération des énergies renouvelables

Les membres du groupe de travail regrettent que le Comité National de la Biodiversité ait été sollicité tardivement et de manière non formelle, dans des délais extrêmement courts qui ne permettent pas de procéder à une analyse approfondie et partagée du projet de loi. Néanmoins, un appel à contributeurs a pu être lancé et 25 personnes/structures ont pu participer à deux temps d'échange de 3 h et contribuer par écrit à l'élaboration du présent projet d'avis non formel du CNB. Non formel car le temps nécessaire au débat en comité plénier puis au vote pour la validation du texte proposé fait défaut.

### Remarques liminaires

L'exposé des motifs est lacunaire et appelle des compléments. Un besoin d'éclaircissement est exprimé sur plusieurs sujets :

- La caractérisation des enjeux et l'urgence auxquelles le projet de loi souhaite apporter une réponse et notamment le retard de la France par rapport à ses objectifs européens en matière d'énergies renouvelables, la situation énergétique de la France et de l'Europe ou le respect des engagements internationaux de la France. A cet égard, il est rappelé que le gouvernement doit adopter avant juillet 2023 une Loi de Programmation énergie climat (LPEC), qui sera suivie d'actions de programmation opérationnelles, dont la révision de l'actuelle Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 3<sup>ème</sup> édition 2024-2033).
- souhaite apporter une réponse et notamment le retard de la France par rapport à ses objectifs européens en matière d'énergies renouvelables,
- Les raisons invoquées du retard de la France en matière de transition énergétique et les facteurs de ralentissement pour l'exécution des projets ne sont pas suffisants : des éléments plus précis sont attendus concernant, par exemple, les éléments déjà identifiés dans un récent rapport du CGEDD (octobre 2021<sup>1</sup>) : manque de planification (**y compris en matière d'emplois et de compétences**), fluctuations des politiques publiques, manque de ressources humaines des services instructeurs... difficultés pour l'opérateur de coordonner installation, raccordement au réseau, convention de rachat. L'exposé des motifs attribue une responsabilité dans ce retard aux contraintes environnementales et qui omet toutes les autres causes. Par ailleurs, une étude de parangonnage à l'échelle européenne est en cours de finalisation et met en évidence l'utilité d'un pré-cadrage pour le développement des projets d'énergie renouvelable.
- La nature des projets dont le texte souhaite accélérer le développement, l'intérêt de privilégier les espaces bâtis ou artificialisés et de préserver les aires protégées.
- L'enjeu relatif au développement de la formation et des compétences.
- L'écoconception des projets.
- La politique de l'eau.

Les membres du groupe de travail adhèrent à la nécessité d'accélérer le développement des énergies renouvelables indispensable à la souveraineté énergétique et d'intensifier les efforts en faveur de lutte contre le changement climatique. Ils soulignent toutefois que la lutte contre le changement climatique et la lutte contre l'érosion de la biodiversité doivent être menées de façon concomitante, que la première ne peut pas être menée au détriment de la seconde, et que des solutions satisfaisant aux deux objectifs sont possibles

A cet égard :

- Des mesures de sobriété et d'efficacité énergétique permettant de concilier les deux enjeux pourraient être intégrées au texte actuel ou faire l'objet de mesures développées parallèlement.

1 <https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Affaires-0012276&reqId=ee9d8b19-1027-48a1-abb5-12bc5e2dd902&pos=11>

- Plusieurs travaux ont déjà été engagés concernant le développement des énergies renouvelables et la préservation de la biodiversité et témoignent, y compris à l'échelle de projets, qu'il est possible de concilier les enjeux en présence. A titre d'exemple, l'Ademe a développé un centre de ressources et le CNPN a proposé la mise en place d'un observatoire des EnR (délibération 2022-38 du 16/9/2022).
- Il est nécessaire de privilégier une démarche de planification des installations de production d'énergie renouvelable, qui permet notamment d'anticiper les impacts, de sécuriser les projets, de privilégier une logique d'évitement et d'éviter les conflits d'usages. Des mesures doivent également être proposées afin de renforcer la participation du public à ce stade du processus décisionnel.
- Cette démarche de planification doit pouvoir s'emparer des enjeux de construction de filières ENR de qualité, amont et aval, et anticiper les enjeux en matières d'emplois et de compétences. En effet, l'accélération du déploiement des ENR ne doit ni bénéficier à des pays tiers peu protecteurs de la biodiversité, ni prendre le risque de créer des contre références au détriment de la biodiversité et de l'acceptabilité sociale au cours du cycle d'exploitation de l'infrastructure ENR;
- L'élaboration du prochain budget doit être l'opportunité de renforcer les moyens humains et financiers des services instructeurs (DREAL, MRAE) afin qu'ils puissent mieux traiter les dossiers et raccourcir les délais d'instruction (à l'instar des équipes instructrices dédiées en Angleterre et en Allemagne).
- Il est souhaitable de systématiser l'approche paysagère en appui à la planification et à la certification des projets (ex. par projet paysagère "Transition énergétique" de l'ETAP) et de ne pas s'avérer contre-productif pour le développement des projets. Une préoccupation particulière est proposée pour l'intégration de la planification diversifiée et la protection des espaces de l'énergie en cours de création.

Il existe un hiatus entre l'intitulé du projet de loi (« accélération des énergies renouvelables ») et son champ d'application, qui couvre des activités bien plus larges que la production et le raccordement des énergies renouvelables. A titre d'exemple, le Titre 1<sup>er</sup> vise « les projets industriels nécessaires à la transition énergétique » et l'article 1<sup>er</sup> couvre la décarbonation des procédés industriels. La référence aux « *activités considérées comme durables sur le plan environnemental* » par référence au règlement (UE) n° 2020/852 interroge également car le périmètre couvert par ce règlement est extrêmement large : il ne couvre pas uniquement les énergies renouvelables ne se donne pas uniquement comme objectif l'atténuation du changement climatique et son atténuation mais également la protection et la restauration des écosystèmes. La durée des « dérogations » (48 mois) semble sans rapport argumenté avec la trajectoire à suivre pour opérer les transitions nécessaires. Le fait qu'une activité soit vertueuse d'un point de vue environnemental justifie qu'elle soit favorisée dans les investissements mais ne veut pas dire qu'elle ne présente pas de risques et ne doit pas être encadrée. Plusieurs acteurs réclament un recentrage du projet de loi sur les énergies renouvelables.

Des clarifications sont attendues sur les bénéfices attendus des mesures envisagées, filière par filière. Le gain recherché par les dispositions des articles 2 à 5, qui peut être estimé au mieux à deux mois, semble limité au regard des causes principales de délais d'instruction des projets et aux contentieux. En fait, de nombreux membres du GT ces nouvelles dispositions risquent d'accroître les risques de contentieux, les délais et les incertitudes pour le maître d'ouvrage.

Enfin, il existe des interrogations sur la complétude de l'étude d'impact du projet de loi, en particulier en ce qui concerne le bilan de l'application des dispositions législatives existantes et la conformité des mesures proposées aux dispositions du droit international, notamment en ce qui concerne l'information et la participation du public. A cet égard, plusieurs acteurs soulignent que le volet dérogatoire de la réforme se concentre sur la procédure administrative avec finalement un gain de temps attendu relativement faible (45 à 60 jours) par rapport au temps moyen indiqué de développement des projets (7 à 10 ans), mais avec sur plusieurs dispositions un risque de fragilités juridiques mal évalué et possiblement in fine pénalisant. Par ailleurs, des précisions importantes

étant renvoyées à la déclinaison réglementaire encore inconnue, cela accroît encore davantage la difficulté à mesurer les impacts potentiels du projet de loi.

Enfin, plusieurs acteurs proposent d'exclure les périmètres des aires protégées du régime dérogatoire mis en place par cette réforme au regard du caractère industriel des projets concernés et de la nécessaire cohérence avec les objectifs de préservation de la stratégie nationale pour les aires protégées 2030 (SNAP 2030). Sans soustraire ces territoires à la participation aux objectifs de développement des énergies renouvelables, il s'agit d'y maintenir une procédure « plus exigeante » afin de garantir la bonne prise en compte des richesses écologiques et paysagères qui ont justifié leur classement.

De par ses missions, le CNB n'a pas vocation à s'exprimer sur tous les articles du projet de loi. Il présente ici les principales remarques concernant certains d'entre eux.

\* \* \*

**Article 1er** - Il existe des interrogations sur le champ d'application temporel du Titre I<sup>er</sup> (« mesures d'urgence temporaires ») et sur la mise en œuvre du II de cet article, qui prévoit des mesures dérogatoires pour une durée limitée (48 mois) alors que les impacts des projets s'observeront sur une durée bien plus longue. Certains acteurs craignent que ce dispositif temporaire n'entraîne une complexification du droit et proposent d'y substituer une expérimentation suivie d'un bilan.

La majorité des membres du groupe de travail demande de resserrer le périmètre strictement sur les projets de production d'énergie renouvelable, ainsi que l'insertion d'un III précisant que les périmètres de classement des aires protégées entendus au sens de la stratégie nationale pour les aires protégées 2030 ne seront pas concernés par ces mesures temporaires.

**Article 2** - La parallélisation des procédures administratives présente en principe un intérêt pour les porteurs de projets dès lors qu'elle se traduit par une réduction de la durée des procédures d'instruction, donc une accélération dans la réalisation des projets. Toutefois, cette parallélisation doit s'effectuer dans un souci de sécurité juridique. En l'occurrence, cet article prévoit la possibilité de lancer une procédure d'enquête publique sans disposer de l'avis de l'autorité environnementale. Ce dispositif interroge, tant sur le plan de sa faisabilité juridique, au regard des principes d'information et de participation du public en matière environnementale, qu'en termes d'opportunité, en ce qui concerne l'acceptabilité des projets. Par ailleurs, le contenu du dossier d'enquête publique doit contenir les avis des autres instances dont la consultation est requise (par exemple, le CSRPN ou le CNPN en cas de demande de dérogation « espèce protégées »), ce qui vient relativiser l'effet utile de la mesure proposée. Enfin, la réponse du maître d'ouvrage à l'avis de l'AE étant une obligation légale, et celui-ci ne pouvant la produire tant que l'AE n'a pas donné cet avis, on risquerait d'aboutir à une situation dans laquelle l'autorité compétente aurait à prendre une décision à la fin de la séquence de participation du public, sans que cette obligation légale de réponse du MO ait été satisfaite. De nombreux membres du groupe de travail recommandent le retrait de cet article au bénéfice d'une proposition plus robuste juridiquement et qui garantirait une accélération des délais d'instruction sans affecter l'information et la participation du public, jugées essentielles à l'amélioration et l'acceptabilité des projets.

**Article 3** – Cet article du projet de loi fait craindre à de nombreux acteurs une régression du niveau de protection de l'environnement pour les raisons suivantes :

- Premièrement, les changements de seuils relevant du domaine réglementaire, le procédé retenu dans cet article législatif revient à contourner le principe de non-régression du droit de l'environnement applicable aux dispositions réglementaires.

- Ce projet de réduction des seuils intervient après toute une série de modifications des seuils déjà intervenues depuis 5 ans, et contribue à une instabilité juridique.
- Deuxièmement, ce n'est pas parce qu'un projet est de taille réduite qu'il n'a pas d'impact sur l'environnement.
- Troisièmement, cet article aboutit concrètement à alléger les modalités de participation du public sur les « petits » projets.
- Enfin, la France a adopté il y a peu un dispositif de « clause filet », qui permet de soumettre à évaluation environnementale des projets qui sont sous les seuils de la nomenclature « évaluation environnementale », dès lors qu'ils sont susceptibles d'avoir des impacts environnementaux en raison de leur localisation. Ce dispositif devra nécessairement s'appliquer aux catégories de la nomenclature dont il est envisagé d'abaisser les seuils.

Ils demandent la suppression de cet article qui contribue à complexifier et non à simplifier le droit existant.

D'autres acteurs considèrent au contraire qu'il est possible d'engager des modifications de la nomenclature « évaluation environnementale » tout en respectant les exigences du droit de l'Union européenne et le principe de non-régression du droit de l'environnement.

**Article 4** – Il interroge quant à son champ d'application, qui dépasse les énergies renouvelables et les projets nécessaires à la transition énergétique et s'applique à l'ensemble des projets de travaux, de construction ou d'aménagement soumis à permis de démolir et à déclarations préalables : pour certains, il s'agit d'une régression en matière de participation du public qui n'a aucun lien spécifique avec les énergies renouvelables et qui conduit à réduire le champ d'application de l'enquête publique qu'ils jugent essentiel à une participation effective du public (cf. rapport CGEDD, octobre 2021).

Les membres du groupe de travail soulignent que, si le dispositif de participation du public par voie électronique existe déjà dans le Code de l'environnement, une « fracture » numérique subsiste dans de nombreuses régions et la mise en consultation au format papier doit toujours rester une possibilité.

**Article 5** - Certains acteurs contestent que la mise en œuvre du régime de modification simplifiée du plan local d'urbanisme puisse être étendue à des projets pouvant présenter des impacts environnementaux significatifs et qu'elle donne lieu à des modalités allégées de participation du public. Les membres du GT insistent, une nouvelle fois, sur l'intérêt d'une démarche de planification à une échelle pertinente, par exemple dans les schémas de cohérence territoriale, et sur la nécessité d'accompagner les collectivités locales.

Pour améliorer l'implantation de projets, cet article devrait préférentiellement porter des dispositions instaurant une planification obligatoire à horizon 2024 à l'échelle du SCOT, les territoires sans SCOT devant être traités à l'échelle du département.

**Article 6** - Certains acteurs contestent la possibilité d'apprécier automatiquement l'existence d'une raison impérieuse d'intérêt public majeur sur la base de critères techniques (selon la loi : la puissance et le type de source renouvelables) sans prendre en compte à ce stade la sensibilité des sites choisis et les impacts cumulés, et soulignent que cette appréciation doit s'effectuer au cas par cas, au regard des circonstances de chaque projet. Les membres du groupe de travail demandent que les conditions techniques de ces RIIPM soient définies en amont du vote du texte et soumises à débat et évaluation, appellent à tenir compte de la jurisprudence du Conseil d'état et considèrent que ces critères devraient être fixés par le texte de loi. Plusieurs acteurs réclament que la mise en œuvre de l'article 6 exclue les aires protégées.

D'autres membres considèrent au contraire que ce dispositif de reconnaissance automatique présente un intérêt est justifié au regard des enjeux et répond à des dispositions prévues au plan européen ( RePower EU).

En ce qui concerne le II de l'article 6 du projet de loi, les membres du groupe de travail notent que le périmètre de cette proposition ne concerne pas uniquement les projets de production d'énergie renouvelable mais un grand nombre de projets donnant lieu à déclaration d'utilité publique. Certains acteurs contestent la possibilité d'apprécier l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur à ce stade de la procédure, soulignent que peu de projets ENR font l'objet de DUP et alertent sur le fait que ces deux notions étant très différentes juridiquement, cette disposition créerait de la confusion et du manque de lisibilité, sans plus-value claire.

**Article 7** - Les membres du groupe de travail considèrent que cet article présente peu de valeur ajoutée, d'une part par rapport aux dispositions existantes et, d'autre part, au regard de la jurisprudence du Conseil d'État qui considère que certains vices ne sont pas régularisables. Ils remarquent que, là aussi, les activités couvertes dépassent très largement la production d'énergie renouvelable. Pour certains, l'article devrait être complété en disposant que le sursis à statuer soit obligatoirement accompagné d'une suspension de l'autorisation pour éviter que des travaux ne soient poursuivis en méconnaissance de la séquence ERC qui pourrait être identifiée lors de la régularisation.

**Article 8** - Les membres du groupe de travail rappellent que les incidences environnementales susceptibles d'être générées par les ouvrages de raccordement doivent faire l'objet d'une évaluation et donner lieu à l'application de la séquence « éviter, réduire, compenser ». Ils rappellent que la notion de « projet » au sens de l'évaluation environnementale doit s'appliquer de façon extensive et que les opérations de raccordement pouvant avoir des impacts sur la biodiversité, une participation effective du public est requise pour éviter et réduire ces impacts.

**Article 9** - Les membres du groupe de travail soutiennent la proposition figurant à l'article 9 du projet de loi mais soulignent que certains délaissés routiers et autoroutiers peuvent présenter un intérêt sur le plan écologique, et tout particulièrement en matière de biodiversité.

**Article 10** - Les membres du groupe de travail notent que cet article reprend mot pour mot l'article 102 de la loi n° 2021-1104 (dite loi « climat – résilience ») qui avait été écartée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-825 DC sur le fondement de l'article 45 de la Constitution qui interdit les « cavaliers législatifs ». Certains considèrent que la définition juridique de la notion de « friche » est trop large. Dans tous les cas, il est rappelé que la possibilité de renaturer des friches présente également un intérêt en matière de biodiversité et de résilience au changement climatique. Les « garanties » et limitations à la dérogation, telles que la réalisation d'une étude d'incidence démontrant que le projet satisfait mieux l'intérêt public qu'un projet de renaturation, soulèvent d'importantes interrogations.

Certains considèrent en revanche que la limitation aux « friches » est trop restrictive, et que le terme « friches » devrait être remplacé par « sites dégradés » pour inclure les terrains éligibles aux appels d'offres de la CRE.

**Article 11** - Cet article vise à autoriser l'implantation de panneaux photovoltaïques au sol en discontinuité dans les communes de montagne dotées d'une carte communale, très nombreuses dans les territoires montagnards. Il contrevient au principe d'aménagement et d'urbanisation en continuité des agglomérations existantes qui est un des fondements essentiels de la loi de protection de la montagne. Cette possibilité de dérogation permettrait d'implanter des parcs photovoltaïques dans tous les espaces montagnards des communes qui ne disposent que d'une carte communale et pourrait donner lieu à un mitage, une artificialisation et un fractionnement supplémentaires des milieux naturels.

Certains acteurs préconisent de concentrer l'équipement photovoltaïque sur les toitures et constructions diverses, les sols déjà revêtus ou artificialisés dans ces territoires et de restreindre cette possibilité de dérogation aux projets implantés dans l'emprise de sites ou d'anciens sites de stockage de déchets soumis à des servitudes d'utilité publique établies en application de l'article L. 512-12 du code de l'environnement ou dans des espaces couverts par un plan de prévention des risques technologiques.

**Article 12** - Les membres du groupe de travail soutiennent globalement son contenu mais certains considèrent qu'il pourrait être plus ambitieux (limitation de l'équipement des parkings à la moitié de leur surface, nombreuses possibilités de dérogation possibles, objectifs d'équipement du bâti), de façon à bénéficier aux PME, demandent un abaissement des seuils surfaciques et un élargissement du périmètre pour les surfaces commerciales, les bâtiments de bureau, les parkings neufs ou en rénovation. D'autres réclament une étude d'impact préalable concernant l'impact financier du recours à des dispositifs végétalisés.

L'introduction dans cet article de dispositions sur les bâtiments résidentiels et publics est aussi demandée, en cohérence avec les recommandations de la Commission Européenne qui prévoit d'anticiper la faisabilité d'implantation de panneaux solaire dès la conception des bâtiments, voire des obligations d'équipements à l'horizon de la fin de la décennie.

Dans la même logique, il serait nécessaire que la mise en œuvre de cet article intègre des préoccupations favorables à la biodiversité (ex. : priorisation des sites dégradés identifiés dans les listes départementales, renforcement du soutien pour l'implantation dans des surfaces artificialisées et diminution des soutiens dans les espaces naturels, agricoles et forestiers) et s'inscrive dans une démarche planifiée (ex. : systématisation d'un volet de potentiel solaire dans les PCAET).

**Article 13** – Les membres du groupe de travail soutiennent la possibilité de mutualiser les débats publics pour l'éolien en mer et pour le document stratégique de façade (DSF) avec fourniture de l'état environnemental des zones avant le débat, mais rappellent que la phase de participation du public à l'échelle d'un document de planification ne peut pas se substituer à celle qui est requise à l'échelle du projet. Il est également demandé que l'utilisation des résultats de l'Observatoire de l'éolien en mer dans la planification territoriale de ces projets soit intégrée à l'article et que le développement des EMR se fasse dans le strict respect des autres usages et des objectifs environnementaux, en particulier par la prise en compte des différentes pratiques de pêche.

Plus largement, ce dispositif est de nature à permettre l'appropriation des enjeux et des projets par les acteurs locaux.

\* \* \*

Les titres II bis, II ter et IV ne semblent pas devoir appeler un avis du CNB.

## FNSEA

### Projet d'avis CNB / PJI accélération des énergies renouvelables

Les membres du groupe de travail regrettent que le Comité National de la Biodiversité ait été sollicité tardivement et de manière non formelle, dans des délais extrêmement courts qui ne permettent pas de procéder à une analyse approfondie et partagée du projet de loi. Néanmoins, un appel à contributeurs a pu être lancé et 25 personnes/structures ont pu participer à deux temps d'échange de 3 h et contribuer par écrit à l'élaboration du présent projet d'avis non formel du CNB. Non formel car le temps nécessaire au débat en comité plénier puis au vote pour la validation du texte proposé fait défaut.

#### Remarques liminaires

L'exposé des motifs est lacunaire et appelle des compléments. Un besoin d'éclaircissement est exprimé sur plusieurs sujets :

- La caractérisation des enjeux et l'urgence auxquelles le projet de loi est censé répondre, en particulier en ce qui concerne la situation énergétique de la France et de l'Europe ou le respect des engagements internationaux de la France. A cet égard, il est rappelé que le gouvernement doit adopter avant juillet 2023 une Loi de Programmation énergie climat (LPEC), qui sera suivie d'actions de programmation opérationnelles, dont la révision de l'actuelle Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 3<sup>ème</sup> édition 2024-2033). De plus
- Les raisons invoquées du retard de la France en matière de transition énergétique et les facteurs de ralentissement pour l'exécution des projets ne sont pas probants : des éléments plus précis sont attendus concernant, par exemple, les éléments déjà identifiés dans un récent rapport du CGEDD (octobre 2021<sup>1</sup>) : manque de planification, fluctuations des politiques publiques, manque de ressources humaines des services instructeurs... Par ailleurs, une étude de parangonnage à l'échelle européenne est en cours de finalisation et met en évidence l'utilité d'un pré-cadrage pour le développement des projets d'énergie renouvelable.
- La nature des projets dont le texte souhaite accélérer le développement, l'intérêt de privilégier les espaces bâtis ou artificialisés et de préserver les aires protégées.
- L'enjeu relatif au développement de la formation et des compétences).
- L'écoconception des projets.
- La politique de l'eau.

Les membres du groupe de travail adhèrent à la nécessité d'accélérer le développement des énergies renouvelables et d'intensifier les efforts la lutte contre le changement climatique. Ils soulignent toutefois que la lutte contre le changement climatique et la lutte contre l'érosion de la biodiversité doivent être menées de façon concomitante, que la première ne peut pas être menée au détriment de la seconde, et que des solutions satisfaisant aux deux objectifs sont possibles

A cet égard :

- Des mesures de sobriété et d'efficacité énergétique permettant de concilier les deux enjeux ~~et~~ pourraient être intégrées au texte actuel.
- Plusieurs travaux ont déjà été engagés concernant le développement des énergies renouvelables et la préservation de la biodiversité et témoignent qu'il est possible de concilier les enjeux en

---

<sup>1</sup> <https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Affaires-0012276&reqId=ee9d8b19-1027-48a1-abb5-12bc5e2dd902&pos=11>

présence. A titre d'exemple, l'Ademe a développé un centre de ressources et le CNPN a proposé la mise en place d'un observatoire des EnR (.

- Il est nécessaire de privilégier une démarche de planification des installations de production d'énergie renouvelable, qui permet notamment d'anticiper les impacts, de sécuriser les projets, de privilégier une logique d'évitement et d'éviter les conflits d'usages. Des mesures doivent également être proposées afin de renforcer la participation du public à ce stade du processus décisionnel
- L'élaboration du prochain budget doit être l'opportunité de renforcer les moyens humains et financiers des services instructeurs (DREAL, MRAE) afin qu'ils puissent mieux traiter les dossiers et raccourcir les délais d'instruction (à l'instar des équipes instructrices dédiées en Angleterre et en Allemagne)
- Il est souhaitable de systématiser l'approche paysagère en appui à la planification et à la conception des projets (ex: plans de paysages "Transition Energétique", outil ETAPE du collectif PAP)
- Il est proposé d'intégrer des compétences en biodiversité dans les comités régionaux de l'énergie en cours de création.

Certains acteurs craignent que ce projet de loi entraîne une dégradation de l'environnement. Une préoccupation particulière est exprimée concernant l'artificialisation des sols et la protection des espèces.

Il existe un hiatus entre l'intitulé du projet de loi (« accélération des énergies renouvelables ») et son champ d'application, qui couvre des activités bien plus larges que la production et le raccordement des énergies renouvelables. A titre d'exemple, le Titre I<sup>er</sup> vise « les projets industriels nécessaires à la transition énergétique » et l'article 1<sup>er</sup> couvre la décarbonation des procédés industriels. La référence aux « *activités considérées comme durables sur le plan environnemental* » par référence au règlement (UE) n° 2020/852 interroge également car le périmètre couvert par ce règlement est extrêmement large : il ne couvre pas uniquement les énergies renouvelables, ne se donne pas uniquement comme objectif l'atténuation du changement climatique et la durée des « dérogations » (48 mois) semble sans rapport argumenté avec la trajectoire à suivre pour opérer les transitions nécessaires. Le fait qu'une activité soit vertueuse d'un point de vue environnemental justifie qu'elle soit favorisée dans les investissements mais ne veut pas dire qu'elle ne présente pas de risques et ne doit pas être encadrée. Plusieurs acteurs réclament un recentrage du projet de loi sur les énergies renouvelables.

Des clarifications sont attendues sur les bénéfices attendus des mesures envisagées, filière par filière. Le gain recherché par les dispositions des articles 2 à 5, qui peut être estimé au mieux à deux mois, semble limité au regard des causes principales de délais d'instruction des projets et aux contentieux. En fait, ces nouvelles dispositions risquent d'accroître les risques de contentieux, les délais et les incertitudes pour le maître d'ouvrage.

~~Enfin, il~~ existe des interrogations sur la complétude de l'étude d'impact du projet de loi, en particulier en ce qui concerne le bilan de l'application des dispositions législatives existantes et la conformité des mesures proposées aux dispositions du droit international, notamment en ce qui concerne l'information et la participation du public. A cet égard, plusieurs acteurs soulignent que le volet dérogatoire de la réforme se concentre sur la procédure administrative avec finalement un gain de temps attendu relativement faible (45 à 60 jours) par rapport au temps moyen indiqué de développement des projets (7 à 10 ans), mais avec sur plusieurs dispositions un risque de fragilités juridiques mal évalué et possiblement in fine pénalisant. Par ailleurs, des précisions importantes devant être apportées par la déclinaison réglementaire, cela accroît encore davantage la difficulté à mesurer les impacts potentiels du projet de loi.

~~Enfin, plusieurs~~Plusieurs acteurs proposent d'exclure les périmètres des aires protégées du régime dérogatoire mis en place par cette réforme au regard du caractère industriel des projets concernés et de la nécessaire cohérence avec les objectifs de préservation de la stratégie nationale pour les aires protégées 2030 (SNAP 2030). Sans soustraire ces territoires à la participation aux objectifs de développement des énergies renouvelables, il s'agit d'y maintenir une procédure « plus exigeante » afin de garantir la bonne prise en compte des richesses écologiques et paysagères qui ont justifié leur classement.

Enfin, de manière générale, il est essentiel de penser l'articulation entre le projet de loi et la préservation du foncier naturel et agricole. Il convient notamment d'inclure des dispositions garantissant que le développement des installations énergétiques n'accroisse pas l'artificialisation des sols, par exemple en introduisant une définition précise et contraignante de l'agrivoltaïsme qui permette l'implantation de panneaux photovoltaïques sans que les sols situés en-dessous ne perdent leur valeur agricole et environnementale.

De par ses missions, le CNB n'a pas vocation à s'exprimer sur tous les articles du projet de loi. Il présente ici les principales remarques concernant certains d'entre eux.

\* \* \*

**Article 1er** - Il existe des interrogations sur le champ d'application temporel du Titre I<sup>er</sup> (« mesures d'urgence temporaires ») et sur la mise en œuvre du II de cet article, qui prévoit des mesures dérogatoires pour une durée limitée (48 mois) alors que les impacts des projets s'observeront sur une durée bien plus longue. Certains acteurs craignent que ce dispositif temporaire n'entraîne une complexification du droit et proposent d'y substituer une expérimentation suivie d'un bilan.

La majorité des membres du groupe de travail demande de resserrer le périmètre strictement sur les projets de production d'énergie renouvelables, ainsi que l'insertion d'un III précisant que les périmètres de classement des aires protégées entendus au sens de la stratégie nationale pour les aires protégées 2030 ne seront pas concernés par ces mesures temporaires.

**Article 2** - La parallélisation des procédures administratives présente en principe un intérêt pour les porteurs de projets dès lors qu'elle se traduit par une réduction de la durée des procédures d'instruction, donc une accélération dans la réalisation des projets. Toutefois, cette parallélisation doit s'effectuer dans un souci de sécurité juridique. En l'occurrence, cet article prévoit la possibilité de lancer une procédure d'enquête publique sans disposer de l'avis de l'autorité environnementale. Ce dispositif interroge, tant sur le plan de sa faisabilité juridique, au regard des principes d'information et de participation du public en matière environnementale, qu'en termes d'opportunité, en ce qui concerne l'acceptabilité des projets. Par ailleurs, le contenu du dossier d'enquête publique doit contenir les avis des autres instances dont la consultation est requise (par exemple, le CSRPN ou le CNPN en cas de demande de dérogation « espèce protégées »), ce qui vient relativiser l'effet utile de la mesure proposée. Enfin, la réponse du maître d'ouvrage à l'avis de l'AE étant une obligation légale, et celui-ci ne pouvant la produire tant que l'AE n'a pas donné cet avis, on risquerait d'aboutir à une situation dans laquelle l'autorité compétente aurait à prendre une décision à la fin de la séquence de participation du public, sans que cette obligation légale de réponse du MO ait été satisfaite. Les membres du groupe de travail recommandent le retrait de cet article au bénéfice d'une proposition plus robuste juridiquement et qui garantirait une accélération des délais d'instruction sans affecter l'information et la participation du public, jugées essentielles à l'amélioration et l'acceptabilité des projets.

**Article 3** – Cet article du projet de loi fait craindre à de nombreux acteurs une régression du niveau de protection de l’environnement pour les raisons suivantes :

- Premièrement, les changements de seuils relèvent du domaine réglementaire le procédé retenu dans cet article législatif revient à contourner le principe de non-régression du droit de l’environnement applicable aux dispositions réglementaires.
- Deuxièmement, ce n’est pas parce qu’un projet est de taille réduite qu’il n’a pas d’impact sur l’environnement.
- Troisièmement, cet article aboutit concrètement à alléger les modalités de participation du public sur les « petits » projets.
- Enfin, la France a adopté il y a peu un dispositif de « clause filet », qui permet de soumettre à évaluation environnementale des projets qui sont sous les seuils de la nomenclature « évaluation environnementale », dès lors qu’ils sont susceptibles d’avoir des impacts environnementaux en raison de leur localisation. Ce dispositif devra nécessairement s’appliquer aux catégories de la nomenclature dont il est envisagé d’abaisser les seuils.

Ils demandent la suppression de cet article qui contribue à complexifier et non à simplifier le droit existant.

D’autres acteurs considèrent qu’il est possible d’engager des modifications de la nomenclature « évaluation environnementale » tout en respectant les exigences du droit de l’Union européenne et le principe de non-régression du droit de l’environnement.

**Article 4** – Il interroge quant à son champ d’application, qui dépasse les énergies renouvelables et les projets nécessaires à la transition énergétique et s’applique à l’ensemble des projets de travaux, de construction ou d’aménagement soumis à permis de démolir et à déclarations préalables : pour certains, il s’agit d’une régression en matière de participation du public qui n’a aucun lien spécifique avec les énergies renouvelables et qui conduit à réduire le champ d’application de l’enquête publique qu’ils jugent essentiel à une participation effective du public (cf. rapport CGEDD, octobre 2021).

Les membres du groupe de travail soulignent que, si le dispositif de participation du public par voie électronique existe déjà dans le Code de l’environnement, une « fracture » numérique subsiste dans de nombreuses régions et la mise en consultation au format papier doit toujours rester une possibilité.

**Article 5** - Certains acteurs contestent que la mise en œuvre du régime de modification simplifiée du plan local d’urbanisme puisse être étendue à des projets pouvant présenter des impacts environnementaux significatifs et qu’elle donne lieu à des modalités allégées de participation du public. En particulier, il convient de maintenir la saisine obligatoire de la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), qui est un outil essentiel de lutte contre l’artificialisation du foncier. Les membres du GT insistent, une nouvelle fois, sur l’intérêt d’une démarche de planification à une échelle pertinente, par exemple dans les schémas de cohérence territoriale, et sur la nécessité d’accompagner les collectivités locales.

Pour améliorer l’implantation de projets, cet article devrait préférentiellement porter des dispositions instaurant une planification obligatoire à horizon 2024 à l’échelle du SCOT les territoires sans SCOT devant être traités à l’échelle du département.

**Article 6** - Certains acteurs contestent la possibilité d’apprécier automatiquement l’existence d’une raison impérieuse d’intérêt public majeur sur la base de critères techniques (selon la loi la puissance et le type de source renouvelables) sans prendre en compte à ce stade la sensibilité des sites choisis et les impacts cumulés, et soulignent que cette appréciation doit s’effectuer au cas par cas, au regard des circonstances de chaque projet. Les membres du groupe de travail demandent que les conditions techniques de ces RIIPM soient définies en amont du vote du texte et soumises à débat et évaluation, appellent à tenir compte de la jurisprudence du Conseil d’Etat et considèrent que ces critères

**Commenté [LDF1]:** La CDPENAF est une instance essentielle dans la préservation des sols et la lutte contre l’artificialisation du foncier. Le caractère obligatoire de la saisine doit être préservé pour obliger la concertation en amont des projets.

devraient être fixés par le texte de loi. Plusieurs acteurs réclament que la mise en œuvre de l'article 6 exclue les aires protégées.

La reconnaissance d'une RIIPM facilite les dérogations à la législation sur les espèces protégées, ce qui entraînera un nombre accru de mesures de compensation. De telles mesures sont essentielles à la préservation de la biodiversité mais doivent être mises en œuvre de façon vertueuse. La démarche éviter, réduire, compenser (ERC) ne saurait notamment conduire à remettre en cause le zonage agricole et le potentiel de production alimentaire qui s'y attache, et devrait être mise en œuvre pour offrir aux agriculteurs les moyens de développer des pratiques vertueuses d'un point de vue agroécologique.

En ce qui concerne le II de l'article 6 du projet de loi, les membres du groupe de travail notent que le périmètre de cette proposition ne concerne pas uniquement les projets de production d'énergie renouvelable mais un grand nombre de projets donnant lieu à déclaration d'utilité publique. Certains acteurs contestent la possibilité d'apprécier l'existence d'une raison impérieuse d'intérêt public majeur à ce stade de la procédure, soulignent que peu de projets ENR font l'objet de DUP et alertent sur le fait que ces deux notions étant très différentes juridiquement, cette disposition créerait de la confusion et du manque de lisibilité, sans plus-value claire.

**Article 7** - Les membres du groupe de travail considèrent que cet article présente peu de valeur ajoutée, d'une part par rapport aux dispositions existantes et, d'autre part, au regard de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui considère que certains vices ne sont pas régularisables. Ils remarquent que, là aussi, les activités couvertes dépassent très largement la production d'énergie renouvelable. Pour certains, l'article devrait être complété en disposant que le sursis à statuer soit obligatoirement accompagné d'une suspension de l'autorisation pour éviter que des travaux ne soient poursuivis en méconnaissance de la séquence ERC qui pourrait être identifiée lors de la régularisation.

**Article 8** - Les membres du groupe de travail rappellent que les incidences environnementales susceptibles d'être générées par les ouvrages de raccordement doivent faire l'objet d'une évaluation et donner lieu à l'application de la séquence « éviter, réduire, compenser ». Ils rappellent que la notion de « projet » au sens de l'évaluation environnementale doit s'appliquer de façon extensive et que les opérations de raccordement pouvant avoir des impacts sur la biodiversité, une participation effective du public est requise pour éviter et réduire ces impacts.

**Article 9** - Les membres du groupe de travail soutiennent la proposition figurant à l'article 9 du projet de loi mais soulignent que certains délaissés routiers et autoroutiers peuvent présenter un intérêt sur le plan écologique, et tout particulièrement en matière de biodiversité.

**Article 10** - Les membres du groupe de travail notent que cet article reprend mot pour mot l'article 102 de la loi n° 2021-1104 (dite loi « climat – résilience ») qui avait été écartée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-825 DC sur le fondement de l'article 45 de la Constitution qui interdit les « cavaliers législatifs ». Certains considèrent que la définition juridique de la notion de « friche » est trop large. Dans tous les cas, il est rappelé que la possibilité de renaturer des friches présente également un intérêt en matière de biodiversité.

Les « garanties » et limitations à la dérogation, telles que la réalisation d'une étude d'incidence démontrant que le projet satisfait mieux l'intérêt public qu'un projet de renaturation, soulèvent d'importantes interrogations.

**Article 11** - Cet article vise à autoriser l'implantation de panneaux photovoltaïques au sol en discontinuité dans les communes de montagne dotées d'une carte communale, très nombreuses dans les territoires montagnards. Il contrevient au principe d'aménagement et d'urbanisation en

**Commenté [LDF2]:** Conformément à l'avis du Conseil national de la transition écologique, les projets d'ENR qui entraînent des mesures de compensation ne doivent pas remettre en cause le potentiel de production alimentaire. Il faut au contraire encourager les méthodes permettant aux agriculteurs d'engager des transformations vertueuses pour l'environnement et la production alimentaire.

continuité des agglomérations existantes qui est un des fondements essentiels de la loi de protection de la montagne. Cette possibilité de dérogation permettrait d'implanter des parcs photovoltaïques dans tous les espaces montagnards des communes qui ne disposent que d'une carte communale et pourrait donner lieu à un mitage, artificialisation et fractionnement supplémentaire des milieux naturels.

Certains acteurs préconisent de concentrer l'équipement photovoltaïque sur les toitures et constructions diverses, les sols déjà revêtus ou artificialisés dans ces territoires et de restreindre cette possibilité de dérogation aux projets implantés dans l'emprise de sites ou d'anciens sites de stockage de déchets soumis à des servitudes d'utilité publique établies en application de l'article L. 512-12 du code de l'environnement ou dans des espaces couverts par un plan de prévention des risques technologiques.

**Article 12** - Les membres du groupe de travail soutiennent globalement son contenu mais certains considèrent qu'il pourrait être plus ambitieux (limitation de l'équipement des parkings à la moitié de leur surface, nombreuses possibilités de dérogation possibles, objectifs d'équipement du bâti), demandent un abaissement des seuils surfaciques et un élargissement du périmètre pour les surfaces commerciales, les bâtiments de bureau, les parkings neufs ou en rénovation. D'autres réclament des renseignements concernant l'impact financier du recours à des dispositifs végétalisés.

L'introduction dans cet article de dispositions sur les bâtiments résidentiels et publics est aussi demandée, en cohérence avec les recommandations de la Commission Européenne qui prévoit d'anticiper la faisabilité d'implantation de panneaux solaire dès la conception des bâtiments, voire des obligations d'équipements à l'horizon de la fin de la décennie.

Dans la même logique, il serait nécessaire que la mise en œuvre de cet article intègre des préoccupations favorables à la biodiversité (ex. : priorisation des sites dégradés identifiés dans les listes départementales, renforcement du soutien pour l'implantation dans des surfaces artificialisées et diminution des soutiens dans les espaces naturels, agricoles et forestiers) et s'inscrive dans une démarche planifiée (ex. : systématisation d'un volet de potentiel solaire dans les PCAET).

**Article 13** – Les membres du groupe de travail soutiennent la possibilité de mutualiser les débats publics pour l'éolien en mer et pour le document stratégique de façade (DSF) avec fourniture de l'état environnemental des zones avant le débat, mais rappellent que la phase de participation du public à l'échelle d'un document de planification ne peut pas se substituer à celle qui est requise à l'échelle du projet. Il est également demandé que l'utilisation des résultats de l'Observatoire de l'éolien en mer dans la planification territoriale de ces projets soit intégrée à l'article et que le développement des EMR se fasse dans le strict respect des autres usages et des objectifs environnementaux, en particulier par la prise en compte des différentes pratiques de pêche.

\* \* \*

Les titres II bis, II ter et IV ne semblent pas devoir appeler un avis du CNB.

### **Partie 3 : Remarques communiquées par les membres par mail suite à la réunion plénière du Comité national de la biodiversité du 21 septembre**

---

#### 1- MAB France (reçu le 21 septembre)

Tout d'abord, le MAB France souligne le travail remarquable qui a été effectué par le groupe de travail du CNB qui s'est mobilisé dans un délai très court pour émettre un avis sur le projet de loi « Accélération des énergies renouvelables » et remercie ses membres pour leur diligence.

De manière générale, au travers de ce projet de loi, le réseau français des réserves de biosphère s'inquiète de la mise en opposition des politiques environnementales relatives à la lutte contre le changement climatique et pour la préservation de la biodiversité. Le MAB France rappelle que l'accélération de la transition énergétique et des mesures visant à tendre vers l'autonomie ne devrait pas se faire au détriment des enjeux paysagers et de biodiversité.

Le MAB France s'inquiète de la possibilité de reconnaître automatiquement l'existence d'une raison impérieuse d'intérêt public majeur pour les projets de production d'énergie renouvelable : cette reconnaissance automatique empêchera une évaluation concrète et rigoureuse des atteintes qui pourraient être faites aux sites, rendant possibles des impacts importants vis-à-vis d'espèces strictement protégées et de leurs habitats. De la même façon, le MAB France s'inquiète de façon générale de la complexification par ce projet de loi des recours et contentieux devant la cour administrative.

Le MAB France regrette que la mobilisation de toutes les toitures (particuliers, secteurs secondaires et tertiaires) et lieux déjà imperméabilisés ou dégradés (parkings...) ne soit pas incitée de façon beaucoup plus forte pour favoriser l'installation de panneaux photovoltaïques, afin de cesser l'artificialisation des sols et d'assurer une meilleure acceptabilité de ces projets.

Enfin, le MAB France s'interroge également sur l'absence de mesures pour encadrer et encourager la sobriété énergétique.

#### 2- Safer (reçu le 22 septembre)

Nous tenons à nous associer aux observations effectuées par Monsieur Pascal Ferey, Président de la Chambre d'agriculture de la Manche et Monsieur Jean-Alain Divanac'h, Président de la FDSEA du Finistère, à savoir notamment la nécessité que soit consultées les CDPENAF (article 5 du PJJ).

D'une manière plus générale, nous sommes également en demande d'avoir une définition et un encadrement de l'agrivoltaïsme, cela permettra de le distinguer du photovoltaïque au sol.