

...le projet de loi relatif à

L'ACCÉLÉRATION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES



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

1. UN OBJECTIF PARTAGÉ, UNE MÉTHODOLOGIE LARGEMENT PERFECTIBLE

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

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

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

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

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

2. DES DISPOSITIONS DISPARATES MAIS IMPORTANTES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. UNE APPROCHE CONSTRUCTIVE MAIS EXIGEANTE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Apports essentiels de la commission

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



EN SÉANCE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

POUR EN SAVOIR +

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



Sophie Primas
Présidente
Sénateur
des Yvelines
(Les Républicains)



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

COMMISSION
DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

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

