



**MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



**LE CONSEIL NATIONAL  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE**

## **Avis du Conseil national de la transition écologique**

**rendu en 2022**

**2<sup>ème</sup> semestre**

**Délibération 2022 - 04** : Avis du CNTE portant sur le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables.



**MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE  
ET DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



**LE CONSEIL NATIONAL  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE**

**Délibération 2022-04 : Avis portant sur le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables**

Adopté le 8 septembre 2022,

Le Conseil national de la transition écologique,

Saisi par Monsieur le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et Madame la ministre de la Transition énergétique pour donner un avis sur le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables,

1. Indique tout d'abord regretter les délais beaucoup trop courts de transmission du projet de loi, de l'étude d'impact et de l'exposé des motifs lors de la phase de consultation ;

**A titre liminaire,**

2. Reconnaît l'urgence à accélérer le déploiement des énergies renouvelables, pour répondre aux crises énergétiques, au dérèglement climatique et assurer la souveraineté énergétique, à moyen et long terme ; et doit aller de pair avec des mesures d'économies d'énergie et de sobriété toutes aussi urgente et absentes du projet de loi ;

3. Rappelle la responsabilité de la France et ses engagements internationaux dans le domaine de la biodiversité et du climat ; rappelle l'importance de la préservation des écosystèmes pour la lutte contre le changement climatique ;

4. Rappelle la nécessité d'un débat démocratique sur l'énergie ;

5. Souligne l'insuffisance de l'exposé des motifs, ne permettant pas de rendre un avis fondé sur un diagnostic et des connaissances partagés, ni d'appréhender l'objectif de déploiement des énergies renouvelables dans sa globalité, et souhaite que soient spécifiés les bénéfices des mesures envisagées au regard de la trajectoire de déploiement des énergies renouvelables ;

6. Considère, à cet égard, que les freins identifiés au retard pris dans le développement des énergies renouvelables sont dus à plusieurs facteurs, outre les aléas inhérents à tout projet : l'absence de planification antérieure, y compris en matière d'emplois et de compétences ; la complexité de certaines procédures administratives ; la lenteur et le manque d'anticipation des évaluations ; les modifications successives de la réglementation ; l'insuffisance des moyens humains et financiers de l'Etat et des collectivités pour instruire et suivre les projets et soutenir la structuration de certaines filières d'énergies renouvelables ;

7. Attire l'attention sur l'importance de prendre en compte, pour la suite du débat sur le projet de loi, les positions exprimées par le Comité national de la biodiversité et le Conseil national de la protection de la nature, même si la consultation de ces instances pour avis n'est pas obligatoire ;

8. Souhaite la consultation du Conseil national de la mer et des littoraux, du Conseil national de la montagne, du Comité national de l'eau et de la Commission nationale du débat public ;

9. Souligne l'insuffisance de l'étude d'impact du projet de loi, notamment sur les impacts environnementaux et sociaux ;

**Sur les enjeux et les objectifs du projet de loi,**

10. Regrette la mise en place tardive de mesures législatives pour accélérer le déploiement des énergies renouvelables, compte tenu des délais nécessaires pour bénéficier de leurs retombées ;

11. Souhaite connaître la stratégie globale du gouvernement pour accélérer le développement des énergies renouvelables, de façon harmonieuse, faute d'avoir connaissance de l'ensemble des mesures dans le projet de loi AER (notamment les articles 3 et 6), et hors du projet de loi, notamment d'ordres réglementaire et infra-réglementaire prévues par l'Etat ou en cours d'élaboration ;

12. Soutient l'objectif de lever des obstacles freinant le développement harmonieux des énergies renouvelables ;

13. Insiste sur l'enjeu corrélatif, 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 ;

14. Rappelle la nécessité d'accentuer les efforts sur la sobriété et l'efficacité énergétique dans tous les secteurs d'activité, notamment la rénovation et l'isolation thermique des bâtiments ;

15. Insiste sur l'enjeu impératif pour la sécurité d'approvisionnement de développer les nouveaux projets d'énergies renouvelables dans le respect de l'environnement, notamment le climat, la biodiversité, l'eau, le littoral, la mer, la montagne et les écosystèmes et la lutte contre l'artificialisation des sols ;

16. Insiste, de la même manière, sur le fait que le développement de ces projets ne se fera pas sans le développement des filières correspondantes, et sans anticiper les enjeux sociaux sous-jacents notamment ceux de l'emploi, des compétences, de la formation et des conditions de travail ;

17. Insiste sur la nécessaire articulation des mesures du projet de loi avec la Programmation pluriannuelle de l'énergie et le débat sur le mix énergétique à venir dans le cadre de la stratégie française sur l'énergie et le climat, ainsi qu'avec les travaux européens relatifs au plan REPowerEU de la Commission européenne ;

18. Considère que le potentiel de développement en hydroélectricité est limité ; l'enjeu porte sur l'optimisation des grands ouvrages existants permettant le stockage et la production de pointe, dans le respect des objectifs de bon état et continuité des cours d'eau ;

19. Rappelle qu'il convient de mobiliser, d'une part, l'ensemble des leviers non législatifs, en particulier les outils publics d'investissement et de financement vertueux ainsi que l'adaptation des moyens des services de l'Etat aux enjeux du développement des énergies renouvelables et du raccordement aux réseaux de distribution et de transport, et d'autre part, les leviers liés à la structuration des filières industrielles intégrant la reconnaissance des qualifications des travailleurs et la formation professionnelle adaptée à toute la chaîne de valeur ; il convient également de systématiser la concertation et l'implication des territoires, au plus près des réalités locales afin de mobiliser l'ensemble de ces leviers ;

20. Regrette l'absence de dispositions spécifiques pour :  
- stocker l'énergie produite,

- étendre le bénéfice de l'obligation d'achat du photovoltaïque aux départements d'Outre-mer,
- développer le photovoltaïque sur toiture, par exemple, les bâtiments tertiaires, dont l'impact environnemental est bien plus faible que celui du photovoltaïque au sol,
- développer le biogaz sous certaines conditions,
- lutter contre les fraudes et les malfaçons dans le secteur de la rénovation énergétique et du photovoltaïque chez les particuliers, et mettre en place des actions efficaces vers les consommateurs (information et contrôle),
- prendre en compte l'empreinte carbone de production et d'acheminement des équipements de production énergétique, en d'autres termes le scope 3 ;
- faciliter les projets d'autoconsommation individuelle et collective d'énergie renouvelable.

Concernant le titre I relatif aux mesures d'urgence temporaires,

21. Attire l'attention sur le risque d'instabilité et d'insécurité juridique procédant du caractère temporaire des mesures et de l'imprécision sur l'étendue du champ d'application de l'article 1er ; relève le caractère complexe de ces dispositions et la nécessité d'en assurer une évaluation ;

22. Souligne l'impossibilité d'identifier l'ensemble des activités et secteurs concernés par le régime dérogatoire institué par l'article 1er et concernant les articles 2 et 3 en raison de l'imprécision du champ d'application de l'article 1er; souhaite que le champ d'application de ces dérogations concerne uniquement les énergies renouvelables ;

23. Estime que le principe de non-régression est une avancée fondamentale du droit de l'environnement et insiste sur la nécessité d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables sans remettre en cause ce principe ;

24. Certains membres dénoncent la suspension du principe de non-régression du droit de l'environnement, et demandent la suppression de l'article 3 ; d'autres considèrent que cet article permet de porter les seuils de l'évaluation environnementale au niveau du parangonnage européen ;

25. Prend acte de la suppression proposée du certificat de projets, et rappelle à ce titre que la qualité des échanges en amont, notamment entre le porteur de projet et l'administration, ainsi qu'avec les collectivités, les acteurs locaux et les riverains, est un facteur clé pour la bonne mise en œuvre des projets ; le CNTE souhaite que soient identifiés les leviers pour faciliter ce travail en amont du dépôt des demandes d'autorisation ;

*S'agissant des délais d'instruction et des moyens alloués à l'Etat,*

26. Constate qu'un des obstacles à la mise en œuvre de la transition énergétique et à la sécurité des projets réside dans le manque de moyens alloués aux services de l'Etat, notamment ceux en charge de l'instruction des projets de développement énergétique et ceux contribuant aux avis de l'Autorité environnementale, comme au Conseil national de la protection de la nature ;

*S'agissant de la participation du public,*

27. Rappelle que la participation du public aux débats légitime une transition énergétique choisie, et les projets en découlant, et constitue un facteur essentiel d'acceptabilité des projets, et plus généralement l'importance de l'éducation et de la formation des acteurs pour permettre la compréhension des projets et des enjeux ;

28. S'interroge sur l'accélération et la parallélisation de procédures de consultation sans gardes fous qui pourraient affaiblir l'avis de l'Autorité environnementale portant sur les impacts environnementaux, et limiter ainsi le porté à connaissance du public, et se questionne en ce sens sur la possibilité de lancer l'enquête publique en l'absence de l'avis de l'Autorité

environnementale, ce qui limite l'information portée à la connaissance du public ; les membres demandent une analyse juridique attestant que cette mesure prévue par la loi ne contrevient au respect du droit de l'union européenne ;

29. Estime que l'égalité d'accès des citoyens requiert d'éviter la dématérialisation systématique des procédures de consultation du public ;

30. Souhaite que l'accélération des procédures d'évolution des documents d'urbanisme, qui permettra l'implantation des projets d'énergies renouvelables et leur raccordement aux réseaux, et modifiera les modalités de consultation du public, intègre la préservation des surfaces classées agricoles ou naturelles, notamment via le maintien de la saisine obligatoire de la Commission départementale préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ;

*Sur la raison impérative d'intérêt public majeur,*

31. Certains membres s'opposent au mécanisme de reconnaissance automatique de la RIIPM (au I de l'article 6 du projet de loi) et la limitation du contrôle par le juge (au I et au II de l'article 6 du projet de loi) ; d'autres considèrent au contraire qu'il est justifié au regard des enjeux.

32. Attache une importance essentielle au respect des conditions encadrant la dérogation relative aux espèces protégées et sera vigilant à la mise en œuvre des mesures de compensation, intégrant la séquence « éviter-réduire-compenser » (avec la priorité donnée à l'évitement), sans remettre en cause le potentiel de production alimentaire ;

33. Attire l'attention sur la nécessité d'encadrer les conditions dans lesquelles la déclaration d'utilité publique peut reconnaître, pour l'opération concernée, le caractère d'opération répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur ;

Concernant le titre II relatif aux mesures spécifiques à l'accélération du photovoltaïque,

34. Est favorable au déploiement de projets à énergie photovoltaïque sur les espaces déjà artificialisés, dès lors qu'ils s'inscrivent en cohérence avec les stratégies portées par les collectivités, notamment en zones littorales et de montagne, et avec les engagements d'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation net, et en concertation avec les collectivités ; Certains insistent sur la nécessité de comptabiliser le photovoltaïque au sol dans la consommation d'espace naturel, agricole ou forestier ;

35. Souhaite que les critères d'un projet satisfaisant mieux l'intérêt public qu'un projet favorisant la renaturation soient précisés ;

36. Souhaite que le potentiel énergétique présenté par les surfaces bâties (entrepôts, logistique, surfaces commerciales, etc.) et artificialisées (parkings, tarmacs...) soit vivement encouragé plutôt que de déployer de nouvelles installations de panneaux photovoltaïques sur d'autres espaces notamment de productions alimentaires et espaces naturels ;

37. Souhaite qu'une définition de la notion d'agrivoltaïsme stricte et contraignante, par exemple de niveau législatif, soit instaurée 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 ;

38. Soutient que les mesures en faveur du développement d'installations des panneaux doivent être étendues en priorité aux zones déjà artificialisées, telles les sites dégradés, pour limiter le risque d'artificialisation supplémentaire ;

39. Souligne que l'efficacité de la mesure suppose une soutenabilité pour les entreprises et les collectivités qui doteront les parkings extérieurs existants de panneaux photovoltaïques, notamment grâce au mécanisme d'achat de l'électricité produite tels que le rachat en totalité ou le rachat du surplus (autoconsommation individuelle et collective) ;

Concernant le titre III relatif aux mesures spécifiques à l'accélération de l'éolien en mer,

40. Soutient que la possibilité de mutualiser des débats publics à travers le document stratégique de façade ne doit pas nuire à l'information et la participation du public projet par projet ;

41. Attache une importance essentielle à intégrer l'ensemble des enjeux sectoriels dans la planification spatiale maritime, et non pas les seules énergies marines renouvelables, aucune activité ne devant être écartée. Cette planification doit prendre en compte les impacts cumulés. A cet égard, le CNTE rappelle l'importance d'une bonne mise en œuvre des directives relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets, plans et programmes.

42. Appelle à préserver l'exercice des différentes pratiques de production halieutique et de pêche durables qui concourent, notamment, à la souveraineté alimentaire ainsi qu'à éviter et réduire les impacts directs générés sur les ressources et l'environnement marin ;

43. Attire l'attention sur la nécessaire préservation des zones littorales lors des installations de production d'énergie et de leurs postes de raccordement ;

44. Souligne que le caractère d'urgence ne justifie en aucun cas la modification du cadre relatif à l'organisation du temps de travail des non gens de mer sans négociation préalable avec les partenaires sociaux ; la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle sera à ce titre alertée ;

Concernant le titre IV relatif aux mesures de financement des énergies renouvelables et de partage de la valeur,

*Sur le partage territorial de la valeur des énergies renouvelables,*

45. Soutient le principe de répartition de la valeur au bénéfice des riverains, des collectivités territoriales et des acteurs économiques, visant à contribuer en partie à l'appropriation des projets, au développement et à l'attractivité des territoires, notamment à travers les retombées économiques et demande une analyse plus précise de la mesure proposée dans le projet de loi ; Préfère la mise en place de mesures visant à accroître les retombées locales à des échelles pertinentes pour développer les services publics locaux, participer à la structuration des filières, faciliter la participation au capital des projets d'énergie renouvelable et/ou financer la solidarité ;

46. Appelle à ce que le service public concourt à garantir la sécurité de l'approvisionnement et l'accès de tous à l'énergie ;

47. Regrette l'absence de disposition relative à l'association des citoyens et des collectivités aux nouveaux projets et aux projets participatifs et souhaite que soit favorisé la participation des citoyens et collectivités au développement et à la gouvernance des projets d'énergies renouvelables dès la phase de planification ;

48. Encourage le développement des contrats d'achat PPA « Power Purchase Agreements », certains souhaitant voir étendue la possibilité de contractualisation aux collectivités, en veillant au respect des principes d'égalité de traitement des territoires et de leurs habitants.

### Résultats détaillés du vote de l'avis

« Pour » : 32 votes	AMF (2) ADF (2) CGT (2) CFDT (2) MEDEF (3) CPME (2) U2P (1) FNSEA (2) UNAF (1) CFEEDD (1) FNPF (1)	Amis de la Terre (1) FNE (1) WWF (1) H&B (1) RAC (1) LPO (1) FNH (1) FO (2) CFE-CGC (1) Sénat (1) Assemblée nationale (2)
« Abstention » : 3 votes	AdCF (2) CFTC (1)	
« Contre » : 2 votes	FNC (1) Assemblée nationale (1)	
N'ont pas pris part au vote	CNAJEP ESS France Surfrider UFC Que choisir	CLCV Parlement européen Régions de France

Avis certifié conforme par le Commissaire général au développement durable.