

1. Les zones d'accélération

Non prévue dans le texte initial, il s'agit sans aucun doute d'une des mesures phares de la loi.

1.1. Que dit le texte ?

- Quelle définition ?



C'est l'article 15 de la loi qui a consacré ces zones d'accélération, et qui est codifié à l'article [L141-5-3 du code de l'énergie](#). Ces zones, définies pour 5 ans, auront vocation à accueillir des installations de productions d'énergies renouvelables ainsi que leurs ouvrages connexes, et à atteindre les objectifs fixés par la PPE.

Selon l'article [L141-5-3 du code de l'énergie](#), ces zones sont celles qui :

- présentent un **potentiel permettant d'accélérer la production d'énergies renouvelables** en application de l'article L. 211-2 du code de l'énergie pour permettre d'atteindre, à terme les objectifs de la politique énergétique nationale¹, ceux de la loi détermine les objectifs et fixe les priorités d'action de la politique énergétique nationale² et ceux de la PPE (pour la PPE la contribution des zones est à partir du 31 décembre 2027). Cette contribution aux objectifs de la politique énergétique va s'apprécier dans le cadre de l'élaboration et la détermination des zones. Il faut néanmoins souligner que les notions de potentiel ou de contribution restent très imprécises et pourront faire l'objet d'interprétation variée.
- **contribuent à la solidarité entre les territoires et à la sécurisation de l'approvisionnement**. Ici également cette notion de contribution n'étant pas précise juridiquement (contrairement à la notion de comptabilité par exemple) fera l'objet d'interprétation.
- sont **définies dans l'objectif de prévenir et de maîtriser les dangers ou les inconvénients qui résulteraient de l'implantation d'installations de production d'énergies** pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 (gestion équilibrée et durable de la ressource en eau) et [L. 511-1](#) du code de l'environnement (commodité du voisinage, la santé, la sécurité, la salubrité publiques, l'agriculture, la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, l'utilisation économe des sols naturels, agricoles ou forestiers, pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique). Ces notions devront donc également être appréciées dans la délimitation des zones. Si la jurisprudence est conséquente en matière d'ICPE, l'appréciation des dangers et des inconvénients dans la délimitation de zone pourra s'avérer délicate et pourra faire l'objet de contentieux.
- **doivent être identifiées en tenant compte de l'inventaire relatif aux zones d'activité économique**³ « afin de valoriser les zones d'activité économique présentant un potentiel pour le développement des énergies renouvelables » (ce qui permet de faire le lien avec le foncier disponible, voir sur ce point la partie 2).

Les zones doivent être définies « pour chaque catégorie de sources et de types d'installation de production d'énergies renouvelables, en tenant compte de la nécessaire diversification des énergies renouvelables en fonction des potentiels du territoire concerné et de la puissance d'énergies renouvelables déjà installée ».

¹ Article L.100-4 du code de l'énergie

² Article L.100-1 A du code de l'énergie

³ Article L. 318-8-2 du code de l'urbanisme



A noter qu'à l'exception des dispositifs de production en toiture, les zones ne peuvent pas être au sein des parcs nationaux et des réserves naturelles.

A noter que pour les éoliennes, vient aussi s'ajouter l'interdiction de délimiter une zone ou un bout de celle-ci au sein des sites classés dans la catégorie de zone de protection spéciale ou de zone spéciale de conservation des chiroptères au sein du réseau Natura 2000

Enfin, dans les périmètres des aires protégées⁴ et dans les périmètres des grands sites de France⁵ l'identification des zones d'accélération ne peut se faire qu'après avis du gestionnaire. Cet avis du gestionnaire concerne une grande quantité de zones (les aires protégées doivent couvrir à terme 30 % du territoire, on trouve par exemple les cœurs de parcs nationaux, les réserves naturelles, les arrêtés de protection pris en application des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement, les réserves biologiques : voir en ce sens le [décret n° 2022-527 du 12 avril 2022](#)).

	Zones d'accélération (de manière générale)	Zones d'accélération ne portant pas sur les dispositifs sur toiture	Zones d'accélération portant sur les éoliennes
Parcs nationaux	Possible que pour les dispositifs sur toiture	Impossible	Impossible
Réserves naturelles	Possible que pour les dispositifs sur toiture	Impossible	Impossible
Zones de protection spéciale ou de zone spéciale de conservation des chiroptères au sein du réseau Natura 2000	Possible sauf pour les éoliennes	Possible sauf pour les éoliennes	Impossible
Périmètre d'une aire protégée	Avis du gestionnaire	Avis du gestionnaire sauf si l'aire protégée est un parc ou une réserve (dans ce cas impossible)	Avis du gestionnaire sauf si l'aire protégée est un parc, une réserve ou zones de protection spéciale ou de zone spéciale de conservation des chiroptères au sein du réseau Natura 2000 (dans ce cas impossible)
Grands sites de France	Avis du gestionnaire	Avis du gestionnaire	Avis du gestionnaire

- **Quel intérêt pour les projets implantés dans ces zones ?**



Le principal intérêt de définir ces zones est de pouvoir permettre de prendre en compte la situation des projets dans une zone d'accélération dans les appels d'offres de la CRE. Également, les installations de productions bénéficiant d'un mécanisme de soutien et situées sur cette zone pourront bénéficier de modulations tarifaires (dont les modalités ne sont pas définies) afin de compenser des pertes liées aux conditions d'implantation moins favorables que la moyenne des autres projets⁶. A noter qu'il

⁴ Les aires protégées sont au sens de la stratégie nationale pour les aires protégées définie à l'article L. 110-4 du code de l'environnement .

⁵ Cette notion est un label qui peut être attribué par le ministre chargé des sites « à un site classé de grande notoriété et de forte fréquentation » en application de l'article L. 341-15-1 du code de l'environnement.

⁶ Ce point avait été soulevé par les saisines devant le Conseil constitutionnel, pour rupture d'égalité, grief qui n'a pas été retenu par le Conseil.

était question de créer des appels d'offres régionalisés, mais que ceux-ci ont été retirés du texte en Commission mixte paritaire. En revanche, les objectifs PPE seront bien régionalisés.

A noter que la localisation au sein de la zone ne dispense pas du respect des documents d'urbanisme.

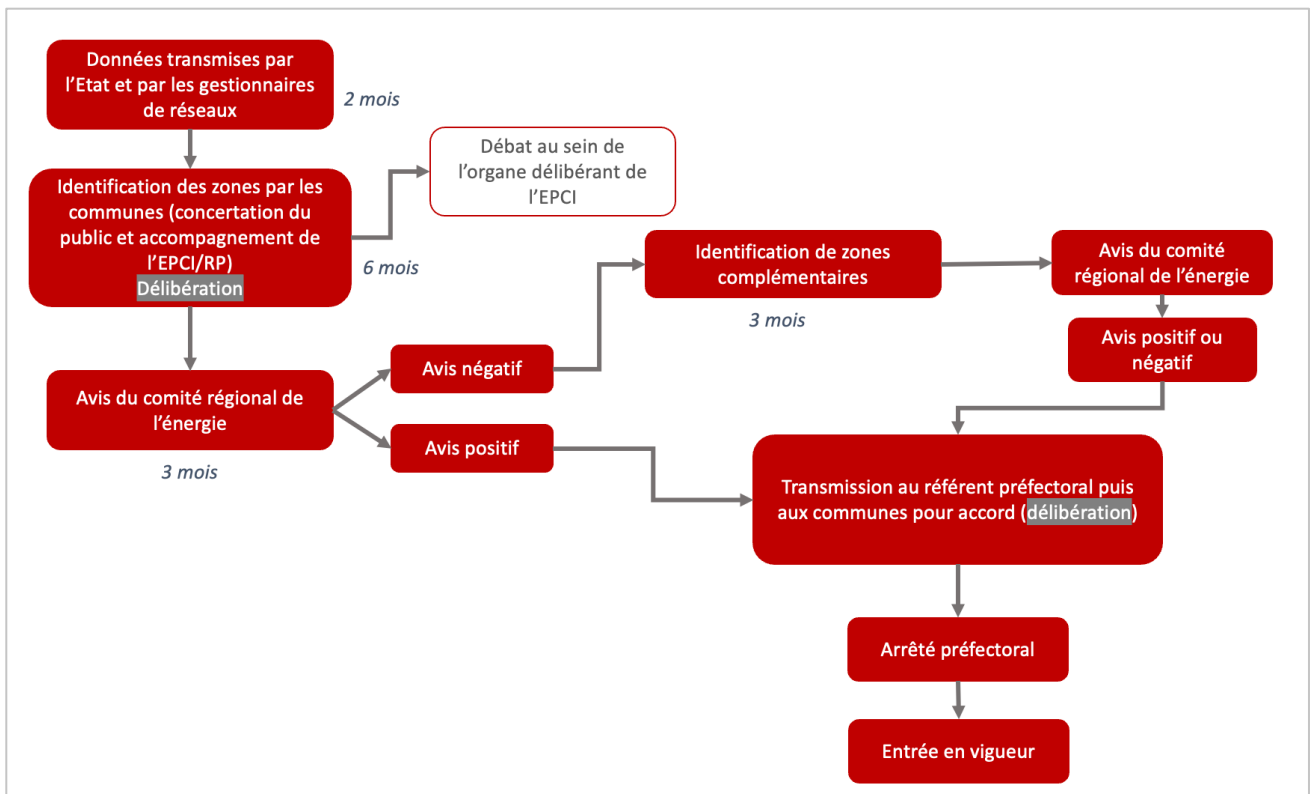
- **Quelles conséquences pour les projets hors zone ?**

Les projets EnR pourront toujours être implantés hors zones d'accélération, sauf définition de zones d'exclusion (cf ci-dessus). Le nouvel article L211-9 du code de l'énergie prévoit que les porteurs de projets situés hors zones d'accélération devront créer des comités de projet, incluant les différentes parties du projet, notamment les communes et EPCI, ainsi que les représentants des communes limitrophes. Ces comités de projets seront obligatoires pour les projets d'une puissance installée supérieure à un seuil défini par décret (qui devra également préciser le rôle de ces comités).

- **Quelle procédure d'adoption ?**

La définition de ces zones revient en principe aux communes, via une délibération du conseil municipal et après concertation publique. Elles pourront pour cela s'appuyer sur des données transmises par les services de l'Etat. Ces données devront identifier les potentiels énergétiques renouvelables et de récupération, au regard de la part déjà prise à l'échelle de l'EPCI. Pour le photovoltaïque, il s'agira par exemple de la mise à disposition d'un cadastre solaire.

L'article 3 de la loi prévoit que ces comités soient saisis pour avis sur la cartographie des zones d'accélération des EnR. Ils devront rendre leur avis dans un délai de 3 mois. En cas d'avis favorable, la cartographie sera arrêtée par le référent préfectoral. En cas d'avis négatif (si le comité estime que la cartographie ne permet pas d'atteindre les objectifs régionaux), il peut demander d'établir une nouvelle cartographie. Une fois cette dernière transmise selon la même procédure, le comité aura cette fois un délai de 2 mois pour se prononcer. A la suite de cet avis, le référent préfectoral arrête la cartographie. Il n'est pas prévu un nouveau renvoi, ce qui signifie que si la cartographie est toujours insuffisante, elle sera néanmoins adoptée et notifiée au ministre en charge de l'énergie et aux collectivités concernées. A noter que les collectivités qui adopteront une cartographie malgré les insuffisances soulevées par le comité ne pourront pas définir de zones d'exclusions.



- **Composition des comités régionaux de l'énergie**


Les comités régionaux de l'énergie, créés par la loi climat-résilience du 22 août 2021 sont désormais codifiés à l'article L141-5-2, ainsi qu'aux articles D141-2-1 et suivants du code de l'énergie. Ces comités sont composés de représentants des collectivités, d'entreprises, d'associations, de la région et de représentation de l'État. Ils sont coprésidés par des représentants de la région et de l'État. Ils pourront rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'énergie ayant un impact sur la région, et seront impliqués dans la déclinaison régionale des objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

- **La place des EPCI dans la définition des zones d'accélération :**

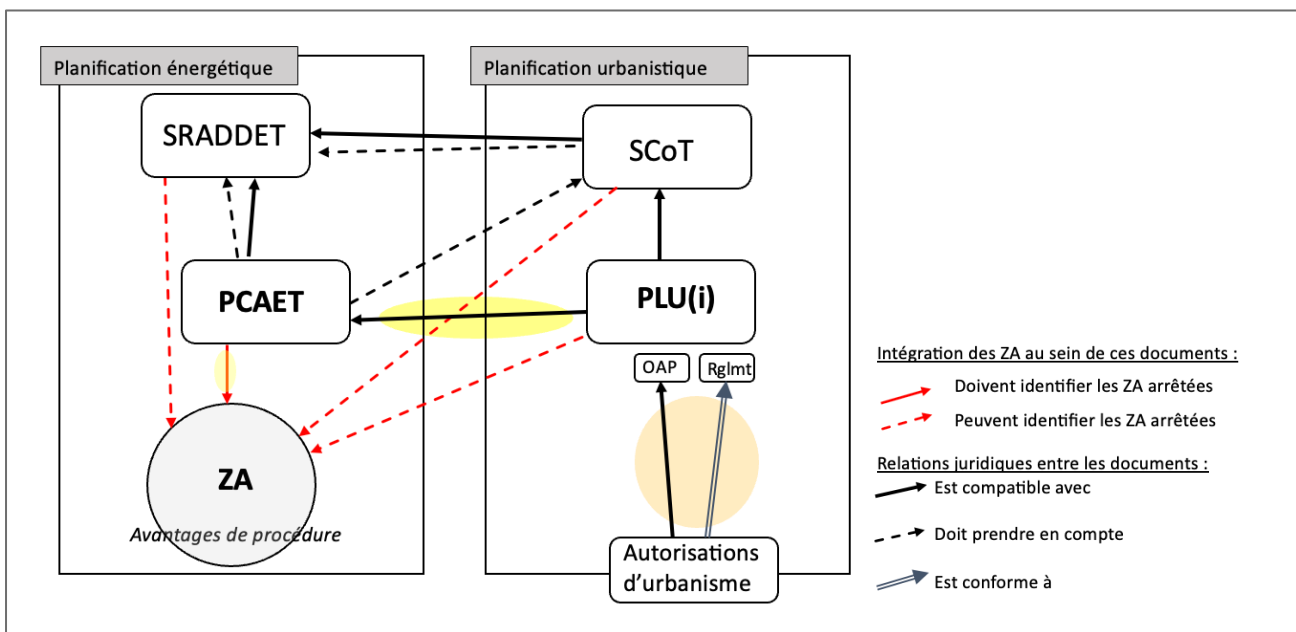
Si la définition des zones revient aux communes, les EPCI ont néanmoins un rôle à jouer dans ce processus. Ils doivent être destinataires des informations de l'État et des gestionnaires de réseaux, au même titre que les communes. Les EPCI vont pouvoir accompagner (comme le référent préfectoral) les communes dans l'élaboration des zones, et ces dernières transmettront leurs zones aux EPCI en même temps qu'au référent préfectoral. A noter que les EPCI vont aussi devoir organiser un débat au sein de leur organe délibérant afin d'assurer la cohérence des zones avec le projet de territoire, dans un délai de 6 mois à compter de la mise à disposition des données par l'État (article 4^{ème} alinéa du 2^o du II de l'article L141-5-3). A noter également que les EPCI peuvent intégrer le Comité régional de l'énergie ce qui leur permettra également d'émettre un avis.


• **Zones d'accélération et droit de l'urbanisme :**

Les SCOT (et à défaut les PLU si pas de SCOT) peuvent identifier les zones d'accélération arrêtées en application de l'article L. 141-5-3 du code de l'énergie⁷.

 Un point de vigilance est à apporter sur l'articulation entre la planification énergétique et la planification d'urbanisme. Concrètement, se pose la question de l'articulation entre les zones d'accélération et les différents documents de planification. A ce stade, il est prévu à l'article L141-5-3 que les PLU/PLUi, les SCOT et même les SRADDET « peuvent » intégrer les zones d'accélération arrêtées, mais aucune concordance n'est obligatoire. Le PCAET quant à lui doit identifier les zones d'accélération arrêtées. Aussi *in fine* par le jeu de la relation entre le PCAET et le PLU, le zonage défini par le PLU devra être compatible avec la carte du PCAET reprenant les zones d'accélération arrêtées. (Voir relations surlignées en jaune dans le schéma ci-dessous)

Néanmoins, en application de l'indépendance des législations, les règles d'urbanisme encadrant les projets d'ENR restent valables. Aussi un projet peut être en zone d'accélération (ce qui lui permet de bénéficier des avantages de celle-ci) tout en restant encadré par le règlement du PLU (par exemple hauteur, distance...) (voir relations surlignées en orange dans le schéma ci-dessous). Un projet situé en zone d'accélération pourrait ainsi être bloqué par des règles d'urbanisme applicables. Dit autrement, les zones d'accélération servent à déterminer des zones faisant bénéficier d'avantages de procédures, mais les règles d'urbanisme restent applicables (ce qui permet également d'avoir des projets ENR hors zones d'accélération).



 Par ailleurs, si une cartographie des zones a été arrêtée et que le comité régional a estimé que les zones étaient suffisantes pour atteindre les objectifs régionaux en application de l'article L. 141-5-1 du code de l'énergie, les documents d'urbanisme pourront délimiter des secteurs d'exclusion des installations de production d'ENR « dès lors qu'elles sont incompatibles avec le voisinage habité ou avec l'usage des terrains situés à proximité ou qu'elles portent atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion des installations dans le milieu environnant ». Auparavant le PLU ne pouvait que délimiter des secteurs dans lequel les éoliennes étaient soumises à conditions (I de l'article L. 151-42-1). Le II de ce même article vient donc permettre des zones d'exclusion pour les installations de production d'ENR mais uniquement si le comité régional a estimé que les zones d'accélération étaient suffisantes. Il reste néanmoins important de

⁷Ces zones peuvent être identifiées au sein du document d'orientation et d'objectifs du SCOT en application de l'article L. 141-10 du code de l'urbanisme ou au sein des orientations d'aménagement et de programmation du PLU en application de l'article L.151-7 du code de l'urbanisme.

manier avec précaution les zones d'exclusion (et de ne pas les comprendre comme étant une possibilité d'interdire de manière absolue les installations de production d'ENR en dehors des zones d'accélération). En effet, il reste nécessaire de démontrer l'incompatibilité – ce qui en application de la jurisprudence européenne implique une justification et empêche les interdictions générales.

1.2 Quels sont les points à suivre ?

Tout d'abord, en termes de délai, la loi prévoit un délai de 2 mois à compter de la promulgation de la loi pour que l'État transmette les données nécessaires à la cartographie. Dès que les communes recevront ces données, elles auront un délai de 6 mois pour établir une première cartographie. Ces délais paraissent très courts au vu de l'ensemble des éléments à prendre en compte, pour l'État et les collectivités. De plus, il aurait été logique que les données transmises par l'État prennent en compte les nouveaux objectifs PPE, qui ne seront pas fixés avant l'été.

On peut déplorer l'absence de prise en compte des moyens humains au sein des collectivités pour déterminer ces zones, mais également au sein des services décentralisés de l'État. La mise en œuvre paraît en effet complexe, et va nécessiter du temps afin d'obtenir des cartographies cohérentes et pertinentes. A noter également, que l'échelon régional (via le SRADDET ou le SRCAE) et l'échelon intercommunal (via le PCAET, le SCOT ou encore le PLUi) étaient les échelons privilégiés. Le changement d'échelon (communal) va nécessiter un nouveau travail et doit nous interroger sur l'articulation entre tous les documents de planification énergétique et urbanistique). Les EPCI ont donc pleinement un rôle à jouer et l'apport des PCAET et documents d'urbanisme est un élément de référence pour les communes.

On peut également s'interroger sur le rôle des comités régionaux de l'énergie, qui n'auront pas d'avis contraignant vis-à-vis des communes. Ces dernières pourront in fine donc adopter des zones ouvertement insuffisantes au regard des objectifs de production d'EnR.

Enfin, se pose la question de l'articulation de ces zones entre elles, et notamment de la répartition sur le territoire de l'ensemble des énergies renouvelables et de récupération. En effet, on peut craindre au premier abord que les énergies renouvelables électriques, notamment le photovoltaïque, soient largement mises en avant par rapport aux énergies thermiques et aux énergies de récupération. Or le potentiel de ces dernières est immense sur les territoires, et il est important de prendre en compte l'ensemble des énergies renouvelables et de récupération territoriales.

Les zones d'accélération des EnR comprennent en théorie toutes les énergies renouvelables, électriques et thermiques. Cependant, au regard du manque d'articulation des zones entre elles et de l'avis non contraignant des comités régionaux de l'énergie, on peut craindre qu'en pratique les énergies renouvelables thermiques ne soient encore insuffisamment développées malgré le potentiel qu'elles représentent pour les territoires.