The background of the entire page is a photograph of a solar farm. In the foreground, the dark blue, grid-patterned cells of a solar panel are visible, with some light reflecting off their surfaces. In the background, a vast field of similar panels stretches towards a horizon where a bright sun is setting or rising, creating a dramatic sky with orange, yellow, and blue clouds. The sun is a bright, glowing orb partially obscured by a layer of clouds.

# PLANIFICATION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES : OÙ EN EST L'ACCÉLÉRATION ?

BILAN DE LA LOI D'ACCÉLÉRATION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES  
DU 10 MARS 2023 ET PERSPECTIVES

NOVEMBRE 2024



## **WWF**

Le WWF est une organisation indépendante de conservation de la nature. Avec plus de 35 millions de sympathisants et un réseau actif dans plus de 100 pays grâce à ses dirigeants locaux, le WWF œuvre pour mettre un frein à la dégradation de l'environnement naturel de la planète et construire un avenir où les humains vivent en harmonie avec la nature, en conservant la diversité biologique mondiale, en assurant une utilisation soutenable des ressources naturelles renouvelables, et en faisant la promotion de la réduction de la pollution et du gaspillage

Depuis 1973, le WWF France agit au quotidien afin d'offrir aux générations futures une planète vivante. Avec ses bénévoles et le soutien de ses 201 000 donateurs, le WWF France mène des actions concrètes pour sauvegarder les milieux naturels et leurs espèces, assurer la promotion de modes de vie durables, former les décideurs, accompagner les entreprises dans la réduction de leur empreinte écologique, et éduquer les jeunes publics. Mais pour que le changement soit acceptable, il ne peut passer que par le respect de chacune et de chacun. C'est la raison pour laquelle la philosophie du WWF est fondée sur le dialogue et l'action.

Alexandra Palt est présidente du WWF France et Véronique Andrieux en est la directrice générale.

## **Remerciements**

Nous remercions les interlocutrices et interlocuteurs qui ont accepté de transmettre leur expérience lors d'entretiens, notamment les collectivités territoriales, les services déconcentrés de l'État, les syndicats et les associations relatives à l'énergie et à la protection de l'environnement. Nous remercions également l'association Intercommunalité de France et le réseau Cler qui ont accepté de participer à la relecture de ce document.

## **Coordination de la publication**

Louise Berthoux, sous la direction de Jean Burkard, Directeur du Plaidoyer et Jordana A. Harriss, Responsable Plaidoyer Politiques publiques territoriales. Merci à Louise Vaismann, chargée de plaidoyer Villes et Territoires durables du WWF pour sa contribution.

Pour découvrir nos projets, rendez-vous sur : **wwf.fr**

**Ensemble, nous sommes la solution.**

## **Photo de couverture :**

© Shutterstock foxbat / WWF

# SOMMAIRE

I. ENQUÊTE SUR LES DÉFIS DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE	PAGE 4
II. CADRAGE NATIONAL : FAUX DÉPART ?	PAGE 7
III. ZONES D'ACCÉLÉRATION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES : UN PREMIER BILAN ENCOURAGEANT, MAIS LIMITÉ	PAGE 15
IV. PLANIFIER DES ÉNERGIES RENOUVELABLES ET DURABLES : PERSPECTIVES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	PAGE 22
V. LA LOI APER, INSUFFISANTE À CE STADE POUR BOUCLER AVEC LES OBJECTIFS NATIONAUX	PAGE 27
VI. POUR LA SUITE : LES RECOMMANDATIONS DU WWF	PAGE 30

## Légende

### Témoignages de l'ensemble de l'ouvrage à suivre

-  Service déconcentré de l'Etat
-  Société civile
-  Collectivité territoriale



**ENQUÊTE  
SUR LES DÉFIS DE LA  
PLANIFICATION TERRITORIALE**

---

# ENQUÊTE SUR LES DÉFIS DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE

Les énergies renouvelables, combinées à des mesures de sobriété et d'efficacité énergétiques, sont indispensables pour sortir rapidement des énergies fossiles et lutter ainsi contre le dérèglement climatique, lequel menace gravement les conditions de vie humaines et la biodiversité.

En favorisant une production décentralisée, les énergies renouvelables établissent un lien plus direct entre les lieux de production et de consommation, en rupture avec les modèles traditionnels basés sur de grandes centrales nucléaires ou fossiles. Cette évolution modifie notre perception de l'énergie, la faisant passer d'une ressource éloignée à un élément de notre espace et de notre quotidien.

Consciente que la transition énergétique est un défi qui concerne directement les territoires, l'État français a publié le 10 mars 2023 la loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables (loi APER).

Cette loi permet notamment de renforcer le caractère démocratique de la planification énergétique, puisqu'elle appelle les maires de France à désigner, au sein de leur commune et en concertation avec leurs habitants, des zones d'accélération des énergies renouvelables.

Elle a été présentée comme un levier pour renforcer la souveraineté énergétique de la France dans un contexte de crise énergétique mondiale<sup>1</sup>, et pour rattraper son retard en matière de développement des énergies renouvelables. Pour rappel, la France est le seul pays européen à ne pas avoir atteint son objectif d'EnR, fixé pour 2020 à 23 % (en 2023, la part des EnR dans le mix énergétique national n'était toujours que de 22,2 %).

Impliqué dès l'élaboration de la loi APER, le WWF, par sa capacité à dialoguer avec l'État, les collectivités, les acteurs de l'énergie, ceux de l'environnement et les citoyens, travaille pour concilier les objectifs de transition énergétique et les enjeux locaux, notamment en matière de préservation de la biodiversité.

---

<sup>1</sup> La crise énergétique a débuté en 2021, principalement en raison de la reprise économique post-Covid : entre décembre 2020 et décembre 2021, le prix de l'énergie à l'importation dans la zone euro a plus que doublé. La situation s'est encore aggravée en 2022 avec l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Pour faire face à l'augmentation sans précédent des prix des énergies, le gouvernement a mis en place dès 2022 différents dispositifs d'aide dont ont bénéficié les collectivités.

Un an et demi après sa publication, le WWF s'intéresse à l'objectif de planification territoriale de la loi : comment les élus locaux ont-ils abordé l'exercice de désignation des zones d'accélération ? Quels obstacles et opportunités ont-ils rencontrés ? Quels sont les résultats observés ? Quel rôle l'État a-t-il joué tout au long de ce processus ? Les enjeux liés à la biodiversité et à la concertation citoyenne ont-ils été suffisamment pris en considération dans la planification ? Cette dernière s'inscrit-elle dans un cadre territorial cohérent, avec des objectifs clairs en matière de production et de consommation d'énergie, adaptés aux spécificités et aux besoins du territoire ?

Pour répondre à ces questions, le WWF a conduit une série d'entretiens avec plus de **cinquante acteurs clés à travers la France**, incluant des représentants des services déconcentrés de l'État, des collectivités territoriales, des développeurs de projets d'énergies renouvelables et des associations.

Ce rapport présente les témoignages recueillis de manière anonymisée et propose des recommandations concrètes pour orienter les prochaines étapes de la démarche.

# **CADRAGE NATIONAL : UN DÉPART DIFFÉRÉ ?**

---

# CADRAGE NATIONAL : UN DÉPART DIFFÉRÉ ?

## Rappel sur la loi APER

La loi prévoit la création de « **zones d'accélération pour l'implantation des installations terrestres d'énergies renouvelables** » (ZaEnR) et invite les maires à les identifier, en concertation avec leurs administrés, selon des modalités laissées libres (art. 15). Cette démarche n'est pas obligatoire et répond à une demande des élus locaux qui souhaitent mieux contrôler le développement des EnR sur leur commune, en particulier l'éolien. Un débat doit être tenu sur ces zones d'accélération au sein de **l'intercommunalité**.

La loi prévoit que cet exercice soit renouvelé à chaque fois que la France se dote de nouveaux objectifs énergétiques, via la révision de sa programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

La loi établit des référents dans chaque préfecture départementale pour coordonner l'instruction de ces zones et des projets EnR et offrir un soutien technique aux collectivités (art. 6). Ces **référents préfectoraux** sont chargés d'arrêter les ZaEnR et de transmettre leur cartographie départementale au comité régional de l'énergie pour avis.

Le **comité régional de l'énergie** (CRE) émet un avis sur la suffisance ou non des ZaEnR dans chaque région. Pour ce faire, il compare le potentiel en puissance (MW) et/ou en production (MWh) des zones remontées par filière EnR avec les objectifs régionalisés prévus par la programmation énergétique (PPE 3). Précisons que dans les faits, en l'absence de la PPE 3, et donc des objectifs régionalisés, les CRE ont dû s'appuyer provisoirement sur les objectifs issus des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ou des schémas régionaux climat air énergie (SRCAE), en fonction des régions.

Les cartographies des ZaEnR sont ensuite arrêtées par la préfecture. Les projets situés dans une de ces zones pourront alors bénéficier d'avantages : réduction des délais administratifs grâce à la simplification des démarches, possibilité de l'obtention d'un bonus lors des appels à projets de la Commission de régulation de l'énergie, etc.

Dans les communes où une cartographie a été arrêtée et jugée suffisante pour atteindre les objectifs régionaux, il est possible de définir des **zones d'exclusion**, c'est-à-dire des zones où

l'implantation de projets EnR ne sera pas autorisée. Cependant, cette possibilité est suspendue dans l'attente des objectifs régionaux issus de la PPE 3.

Un **comité de projet**, composé de développeurs et de représentants locaux, devra se constituer dans le cadre où un projet est envisagé hors des zones d'accélération avant toute demande d'autorisation. Ce comité évalue la faisabilité et l'intégration du projet dans le territoire, après quoi le développeur partagera les ajustements éventuels.

**En résumé, la planification territoriale repose sur trois étapes clés : d'abord, l'État met à disposition des élus locaux des outils d'aide à la décision ; ensuite, les communes désignent les zones d'accélération pour les énergies renouvelables ; enfin, ces zones sont validées par la préfecture, leur potentiel énergétique est évalué, et le comité régional de l'énergie (CRE) rend un avis pour en déterminer la suffisance.**

**Ce document vise à dresser un bilan de ce processus.**

## **A. LE PÉCHÉ ORIGINEL : AVOIR FIXÉ LA MÉTHODE AVANT D'AVOIR REU LES OBJECTIFS**

À l'instar de ses voisins européens, et dans l'objectif d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, la France élabore tous les cinq ans une feuille de route énergétique à destination de la Commission européenne : le plan national intégré énergie-climat (PNIEC). Ce document repose sur des textes législatifs et réglementaires nationaux, tels que la loi de programmation énergie et climat (LPEC) et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), qui définissent, entre autres, les objectifs de développement des énergies renouvelables (EnR).

Les pays membres de l'Union européenne (UE) avaient jusqu'au 30 juin 2024 pour soumettre leur PNIEC révisé, incluant un nouvel objectif en matière d'énergies renouvelables pour 2030, afin d'atteindre, à l'échelle européenne, un mix énergétique minimal de 42,5 % d'EnR (conformément à la directive RED III). Dans ce cadre, la Commission européenne s'attendait à ce que la France augmente son objectif d'EnR 2030, le faisant passer de 33 % à 44 %.

Cependant, en juillet 2024, la France a soumis avec un peu de retard un PNIEC qui ne présentait aucun objectif EnR 2030, comme attendu, mais uniquement un objectif de 58 % d'énergies « décarbonées », incluant le nucléaire. Dans une lettre annexe au PNIEC, le gouvernement sortant a informé Bruxelles que la France ne viserait finalement que 35 % d'énergies renouvelables, contre les 44 % attendus.

Ce changement de cap défavorable aux énergies renouvelables remet en question l'ambition collective de leur accélération, alors que les collectivités territoriales se sont engagées dans l'exercice de désignation des zones d'accélération.

De plus, bien que le PNIEC doit s'appuyer sur des textes adoptés à l'échelle nationale, comme susmentionné, ceux-ci n'ont toujours pas été publiés<sup>2</sup>. La programmation pluriannuelle de l'énergie pour 2024-

---

2 Pour rappel, conformément à l'article L100-1 A du code de l'énergie, la France aurait dû publier ses nouveaux objectifs EnR avant le 1<sup>er</sup> juillet 2023.

2035 (PPE 3), qui doit définir les nouveaux objectifs EnR et permettre leur répartition par région, a été soumise à une consultation publique le 2 novembre 2024, après de nombreux reports.

L'absence de ce document a causé des difficultés techniques et administratives dans le cadre de l'application de la loi APER, les comités régionaux de l'énergie (CRE) devant s'appuyer sur les objectifs régionalisés pour évaluer la suffisance des ZaEnR. Ce manquement de l'Etat a plongé les acteurs locaux dans l'incertitude et empêche les communes, à ce jour, de définir d'éventuelles zones d'exclusion (cf. supra), et ce, même si les CRE se sont provisoirement appuyés à la place sur les cibles inscrites dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ou des schémas régionaux climat air énergie (SRCAE), en fonction des régions.

« La possibilité pour les collectivités territoriales de définir des zones d'exclusion, à condition que les zones d'accélération respectent les objectifs régionaux, était vivement attendue. Toutefois, sans la PPE 3, il est impossible de considérer ces zones comme suffisantes. Il y a un effet déceptif, voire décourageant. »

— Préfecture départementale

« Même si l'on a réussi à avancer sans la PPE 3, des questions subsistent. Après sa publication, l'État demandera-t-il aux collectivités de reprendre le travail de désignation des zones pour finaliser la cartographie ? Ce serait assez ironique, compte tenu de la date initiale de rendu des zones fixée au 31 décembre 2023<sup>3</sup> ».

— Commune

### **Des décisions prises sans débat parlementaire**

Jusqu'à présent, aucune des nouvelles résolutions de l'Etat n'a fait l'objet d'un débat parlementaire. Avant la dissolution du gouvernement du 9 juin 2024, le ministre de l'Industrie et de l'Énergie, Roland Lescure, avait annoncé dans la presse<sup>4</sup> l'abandon de la loi de programmation énergie et climat (LPEC), pourtant une obligation prévue par le code de l'énergie<sup>5</sup>, et la publication directement par voie réglementaire des objectifs EnR, via la programmation pluriannuelle de l'énergie 2024-2035 (PPE 3), dont la consultation publique s'est ouverte le 2 novembre 2024.

<sup>3</sup> La première échéance pour finaliser la désignation des zones d'accélération avait initialement été fixée au 31 décembre 2023, avant d'être reportée au 31 mars 2024.

<sup>4</sup> Source : Le Figaro, [article en ligne](#) du 10 avril 2024

<sup>5</sup> L'article L100-1 A du code de l'énergie dispose qu'« avant le 1er juillet 2023, puis tous les cinq ans, une loi détermine les objectifs et fixe les priorités de la politique énergétique nationale pour répondre à l'urgence écologique et climatique ».

## B. LE PORTAIL CARTOGRAPHIQUE NATIONAL : UN OUTIL TARDIF AUX USAGES ÉVOLUTIFS, MAIS ESSENTIEL À PÉRENNISER

L'État s'était engagé, à travers l'article 15 de la loi APER, à fournir aux collectivités territoriales les informations disponibles sur le potentiel d'implantation des énergies renouvelables. En réponse à cet engagement, le portail cartographique élaboré par le Cerema et l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) offre une visualisation des enjeux territoriaux associés au développement des EnR.

Cependant, bien que le portail, lancé en juin 2023, ait d'abord été conçu comme une simple plateforme d'information, il a été modifié à la fin de la même année pour permettre aux communes de transmettre leurs zones aux préfetures. Cette nouvelle fonctionnalité, qui visait à simplifier le recensement et à améliorer la lisibilité des données, a rencontré quelques dysfonctionnements jusqu'en février 2024, compliquant ainsi son utilisation par les élus.

Par ailleurs, les imprécisions liées aux zones remontées compliquent l'harmonisation des données à l'échelle nationale par l'État et compromettent la précision des estimations de puissance et de production. Par exemple, les communes ne peuvent pas spécifier sur la plateforme si elles souhaitent voir l'intégralité ou seulement une partie des zones désignées exploitées. Pour afficher leur soutien au solaire en toiture, certaines ont enregistré une zone par bâtiment, ce qui a artificiellement gonflé leur nombre, tandis que d'autres ont désigné une seule zone pour l'ensemble de la commune, ce qui peut artificiellement gonfler la superficie. La conversion d'une zone en potentiel de production peut varier selon la filière énergétique prise en compte, les contraintes techniques et géographiques, etc.

### **Ce portail cartographique est un outil essentiel pour la planification territoriale des EnR.**

D'autant plus que le chantier de désignation des zones d'accélération devra être relancé à chaque publication d'une nouvelle PPE, mais aussi dans le cadre d'exercices similaires à l'échelle de l'Union européenne. En effet, conformément à la directive européenne sur les énergies renouvelables (RED III), les États membres devront, d'ici février 2026, désigner des zones pour

mettre en œuvre des projets d'énergies renouvelables et ainsi atteindre les objectifs européens.

**Des améliorations sont attendues** sur la précision des zones, sur l'ergonomie du portail, jugé trop technique par certains utilisateurs et sur la disponibilité des données. Le portail cartographique pourrait, par exemple, intégrer des informations plus locales et donc plus précises sur les zones sensibles à la biodiversité comme les passages d'oiseaux migrateurs ou les zones humides. Il pourrait aussi fournir des indications sur les attentes de la commune ou des propriétaires fonciers : la zone doit-elle accueillir un projet impliquant les citoyens et/ou la collectivité ? Quelle est l'échéance souhaitée pour son exploitation ?

Afin de compléter les données, le portail a annoncé collaborer avec de nombreux partenaires qui les produisent tels que l'agence ORE (Opérateur de Réseaux d'Énergie), la plateforme ODRE (Open data réseaux énergies), RTE (Réseau de transport de l'électricité), Enedis, GRTgaz, BRGM (Bureau des recherches géologiques et minières), OFB (Office français de la biodiversité), France chaleur urbaine, mission connaissance du Commissariat général au développement durable (CGDD).

« Les communes fournissent des données très variées, ce qui complique la comparaison des zones entre elles. Par exemple, comment évaluer la production de l'ensemble d'une commune ? Et qu'en est-il des communes qui n'ont pas participé ? C'est un véritable casse-tête. »

— France Nature Environnement

« Le portail cartographique est apparu comme un outil assez technique et décourageant. Heureusement que les communes peuvent depuis mars 2024 déléguer à leur établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou à la direction départementale des territoires (DDT) la désignation des ZaEnR sur le portail cartographique, bien qu'elles soient quand même tenues de se créer un compte. »

— Intercommunalité

« Le Cerema travaillera avec la direction générale de l'environnement et du climat (DGECC) pour identifier comment faire évoluer le portail afin que les zones d'accélération remontées soient conformes avec les attentes de l'Union européenne. La loi APER est une étape intermédiaire qui facilitera ce nouvel exercice. »

— CEREMA

« Faire de la planification énergétique, c'est répondre à six questions clés : qui initie les projets, quel type d'énergie est privilégié, où et quand les réaliser, comment les intégrer à l'environnement, et pourquoi les mener. Or, le livrable des ZAEnR ne répond qu'à deux d'entre elles : le où et le quoi. »

— Hespul

« Le portail cartographique manque d'ambition politique : pour combler ces lacunes, il sera nécessaire de penser et d'anticiper, au-delà de ce support cartographique, les enjeux croisés du déploiement des EnR comme le paysage, la biodiversité, les retombées économiques locales et la gouvernance des projets. »

— Le réseau Cler

## C. UN EFFORT NATIONAL DE PLANIFICATION RÉVÉLATEUR DU MANQUE DE MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS DES COLLECTIVITÉS

Le travail de désignation des zones d'accélération (ZaEnR) s'est parfois avéré complexe en raison de sa double dimension politique et technique, en particulier pour les petites communes rurales qui manquent de temps et/ou de compétences en ingénierie, bien qu'elles disposent de terrains propices à l'implantation de projets.

Les élus locaux ont eu besoin d'un temps d'adaptation pour, le cas échéant, suivre des formations, se familiariser avec les outils, comprendre les procédures et identifier les acteurs de soutien. Cet exercice a suscité plusieurs interrogations, à propos par exemple de la définition précise du rôle des intercommunalités, de la nécessité de délibérer en conseil municipal sur les modalités de concertation ou non, ou encore sur la relation entre les zones et les autorisations présentes dans les documents d'urbanisme.

Les élus locaux ont été confrontés à une surcharge de travail à réaliser avec des moyens limités et dans des délais restreints, puisqu'un premier rendu était attendu de leur part au 31 décembre 2023.

« Si les grandes communes bénéficient de moyens renforcés, les petites communes, notamment rurales, ont besoin d'accompagnement. Si les services déconcentrés de l'Etat, les intercommunalités, les syndicats ou encore les agences de développement et d'urbanisme ont pu servir d'appui aux communes, ce besoin d'accompagnement aurait pu être mieux anticipé avant le lancement de la loi APER, pour faciliter une réelle accélération ».

— Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

« Certains maires et secrétaires de mairie ne travaillent pas à temps plein ! L'État s'est peut-être un peu trop reposé sur les communes, qui ont vu leur charge de travail, déjà importante, augmenter avec l'exercice de désignation des zones EnR. »

— Commune

« Certaines communes ont des plans locaux d'urbanisme (PLU) qui bloquent les panneaux solaires au sol, notamment pour des raisons paysagères. Il y a des mairies qui aimeraient revenir dessus et qui se sont interrogées sur la possibilité en attendant de faire remonter des zones portant sur cette filière. »

— Préfecture départementale

« Ce qui a freiné l'exercice de désignation des zones par les communes, c'est en partie le manque de formation et de sensibilisation des élus à la transition énergétique, ainsi que les délais trop courts pour s'y atteler. »

— Préfecture régionale

### **L'échelle de la commune était-elle la bonne ?**

Si les communes sont bien placées pour initier des débats citoyens autour de nouveaux projets EnR et faire en sorte qu'ils respectent certains enjeux locaux comme le paysage ou la biodiversité, une vision plus large du territoire est préférable pour une planification énergétique cohérente.

L'intercommunalité, par exemple lorsqu'elle dispose de ressources financières et humaines satisfaisantes, a la capacité d'intégrer les zones

d'accélération dans une stratégie alignée avec les objectifs qu'elle s'est fixés, que ce soit en matière de production et de consommation d'énergie comme de protection de la biodiversité. A noter que les communes et les habitants sont plus susceptibles d'accueillir favorablement des nouveaux projets EnR lorsque ceux-ci contribuent à atteindre un objectif territorialisé, c'est-à-dire un objectif précis sur la production EnR souhaitée offrant la perspective d'une limitation des projets une fois cet objectif atteint.

Par sa vision plus large du territoire et en raison du lien entre la production énergétique et les politiques intercommunales (politique climat-air-énergie, urbanisme, développement économique, eau, etc.), l'intercommunalité a également la capacité d'identifier des synergies entre différentes communes pour optimiser l'utilisation des espaces disponibles. Cela permet de maximiser le potentiel des zones en utilisant des terrains qui, pris isolément, pourraient ne pas être exploités efficacement, tels que les terrains délaissés ou les zones industrielles.

Bien que la loi n'oblige pas les intercommunalités à être proactive dans cet exercice de désignation des zones d'accélération, elles ont quand même su apporter une aide précieuse en matière d'ingénierie et de cartographie aux communes, confirmant ainsi leur rôle clé en matière de planification énergétique locale. Elles ont également joué le rôle d'intermédiaire entre les préfetures et les communes, facilitant ainsi la transmission des informations.

Ce soutien, ainsi que celui des syndicats de l'énergie et des services déconcentrés de l'Etat, a permis une désignation plus précise et réaliste des zones.

« La volonté de la loi était de donner la main aux communes pour favoriser une prise de décision ascendante. C'est beau dans le principe, mais un peu déconnecté de la réalité. Heureusement, que les DDT, ainsi que les EPCI, les associations locales et les syndicats de l'énergie ont apporté un soutien précieux aux communes. »

— Préfecture départementale.

« Alors que nous partageons nos compétences en matière d'énergie avec les communes, notre rôle dans la loi APER s'est limité à la tenue d'un débat sur les ZaEnR. On a été mis en dehors de la boucle, c'est regrettable. Finalement, beaucoup d'EPCI ont joué le jeu malgré ça et ont pu accompagner les communes. »

— Intercommunalité

« L'accompagnement des EPCI a pris plusieurs formes : mise à disposition de supports cartographiques pour les débats communaux, saisine des ZAEnR pour le compte des communes, accueil physique des élus pour discuter du sujet, etc. »

— Préfecture départementale

« Les intercommunalités se sont mobilisées aux côtés des communes pour identifier les ZAEnR. Plus de 9 intercommunalités sur 10 ont apporté un appui technique, stratégique ou dans le dialogue avec l'Etat. L'identification des ZAEnR a permis de renforcer l'implication des élus sur le sujet de la planification énergétique. Reste désormais à concrétiser les ambitions ; les collectivités peuvent endosser différents rôles, de l'information aux porteurs de projet jusqu'à l'investissement direct. C'est l'opportunité de développer des projets partagés et maximisant les retombées locales. »

— Association  
Intercommunalités de France

« Les petites communes manquent de ressources humaines et financières pour s'approprier pleinement les enjeux de la transition énergétique sur leur territoire. Pour que les EPCI puissent les soutenir efficacement, elles doivent disposer d'au moins 0,6 ETP (équivalent temps plein) uniquement sur le déploiement des énergies renouvelables (source : étude I4CE, *Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone, 2022*). Malgré ces contraintes, l'exercice de désignation des zones d'accélération a permis de revitaliser la démocratie énergétique à l'échelle locale. »

— Le réseau Cler

**ZONES D'ACCÉLÉRATION  
DES ÉNERGIES  
RENOUVELABLES :  
UN PREMIER BILAN  
ENCOURAGEANT, MAIS LIMITÉ**

---

# ZONES D'ACCÉLÉRATION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES : UN PREMIER BILAN ENCOURAGEANT, MAIS LIMITÉ

## A. PLUS D'UN TIERS DES COMMUNES ONT RENDU LEUR COPIE

Les élus locaux ont su s'emparer de l'exercice de désignation des zones d'accélération des énergies renouvelables (ZaEnR) : au 23 juillet 2024, 12 000 communes sur près de 35 000, soit un peu plus d'un tiers, avaient renseigné une ou plusieurs ZaEnR sur le portail, envoyant ainsi un signal encourageant aux porteurs de projet.

Au total, plus de 500 000 ZaEnR ont été saisies par les communes, dont la moitié ont été validées par le référent préfectoral pour être soumises aux comités régionaux de l'énergie (CRE), tandis que les autres sont encore en attente de validation par le maire ou la préfecture<sup>6</sup>.

Cette mobilisation illustre la détermination des élus locaux à s'engager dans la transition énergétique et climatique et à participer au développement des énergies renouvelables. De plus, cette dynamique a permis aux communes engagées de bénéficier d'une meilleure coordination entre les acteurs impliqués et d'être mieux préparées à répondre aux demandes des développeurs. A noter que la plupart d'entre elles sont toujours preneuses de nouvelles formations, d'accompagnement ou de moyens renforcés en matière de transition énergétique.

---

6 Source : Cerema

« Les collectivités territoriales sont parfois méfiantes lors des démarchages des développeurs, qui ont parfois tendance à vouloir leur vendre du rêve, notamment sur les retombées financières. Aujourd'hui, elles maîtrisent mieux les enjeux EnR et savent vers quels acteurs se tourner si besoin. Ça facilite les relations. »

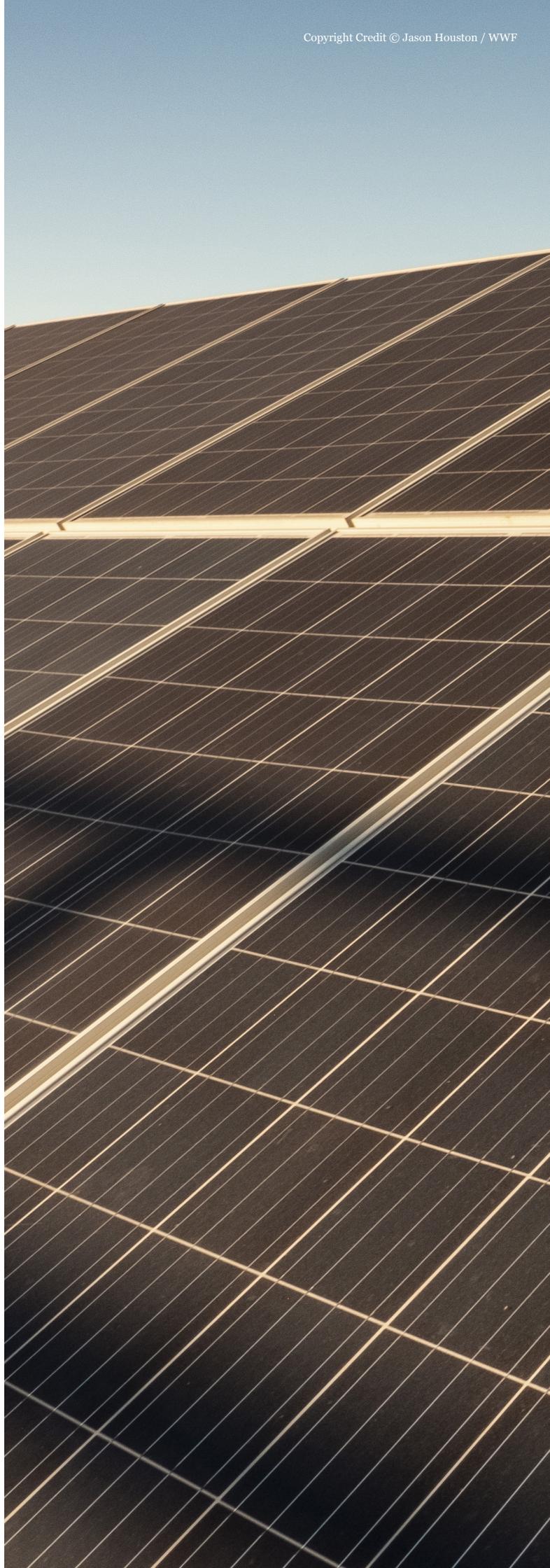
— DREAL

« Le sujet des énergies renouvelables a été abordé et discuté collectivement comme rarement auparavant. »

— Intercommunalité

« Cet exercice a permis à chaque maire de mettre en œuvre une concertation sur la place des EnR sur le territoire en termes d'acceptabilité, de s'emparer des thématiques, et de produire une délibération du Conseil municipal. »

— Préfecture



## B. UNE MAJORITÉ DE PETITES INSTALLATIONS SOLAIRES, L'ÉOLIEN ET LES GRANDS PROJETS DÉLAISSÉS

Les élus ont perçu dans l'exercice de désignation des zones d'accélération l'opportunité de faire un état des lieux des projets privés et publics existants et de renforcer les consensus locaux. Sans surprise, ce sont principalement les zones présentant le plus d'acceptabilité, c'est-à-dire celles avec le moindre impact environnemental, foncier ou paysager, ou celles permettant l'autoconsommation, qui ont été remontées.

La filière solaire représente plus de 70 % du nombre de zones remontées, et près de 60 % en termes de surface. Cette proportion illustre l'engagement des collectivités territoriales à valoriser les toitures et les terrains déjà artificialisés. Le photovoltaïque, étant l'énergie renouvelable la plus reconnue, jouit généralement d'une bonne acceptabilité et est plus facilement compréhensible sur le plan technique, contrairement à d'autres EnR, telles le solaire thermique. Les parkings extérieurs, qui doivent être équipés d'ombrières photovoltaïques, conformément à l'article 40 de la loi APER, ont également été inclus dans les zones. En deuxième position, les réseaux de chaleur : les élus se sont penchés sur les opportunités d'autonomie énergétique que ces solutions offrent sur le territoire, avec plus de 15 % des zones portant sur des projets de géothermie.

« Il y a beaucoup de zones solaires qui ont été remontées dans notre région. C'est l'énergie qui bénéficie de la meilleure d'acceptabilité. »

— DREAL

« Concernant les ZaEnR, il est plus intéressant de voir le pourcentage par filière que leur nombre. Dans notre région, 98 % des communes ont proposé du solaire, 31 % ont fait un travail sur la géothermie et 11 % sur l'éolien. Le parent

pauvre : c'est plutôt le biométhane. »

— DREAL

**Les grands projets d'envergure, notamment éoliens, sont sous-représentés dans les ZaEnR.**

Les projets éoliens représentent moins de 2 % des zones remontées. Ces zones portent principalement sur des projets déjà actés ou des parcs offrant des opportunités d'augmentation de capacité lors du renouvellement (« repowering »).

Les débats passionnés autour de ces projets créent des obstacles supplémentaires pour les élus, qui se retrouvent parfois isolés et désarmés face aux vives réactions des opposants, expliquant la réticence de certains à les intégrer dans les zones d'accélération.

Pourtant, de nouveaux projets éoliens devront émerger afin, d'une part, de rattraper le retard de la France (la puissance raccordée en juin 2024 était de 22,8 GW, alors que l'objectif élevé pour 2023 était de 26 GW<sup>7</sup>) et, d'autre part, d'atteindre l'objectif fixé pour 2028, qui se situe entre 33,2 et 34,7 GW pour l'éolien terrestre.

De plus, on observe une sous-représentation du biométhane, du solaire thermique et du bois-énergie dans les zones d'accélération des énergies renouvelables (ZaEnR). Ces énergies souffrent de leur faible notoriété, et le manque de connaissances techniques spécifiques peut entraîner un coût d'entrée plus élevé pour les collectivités

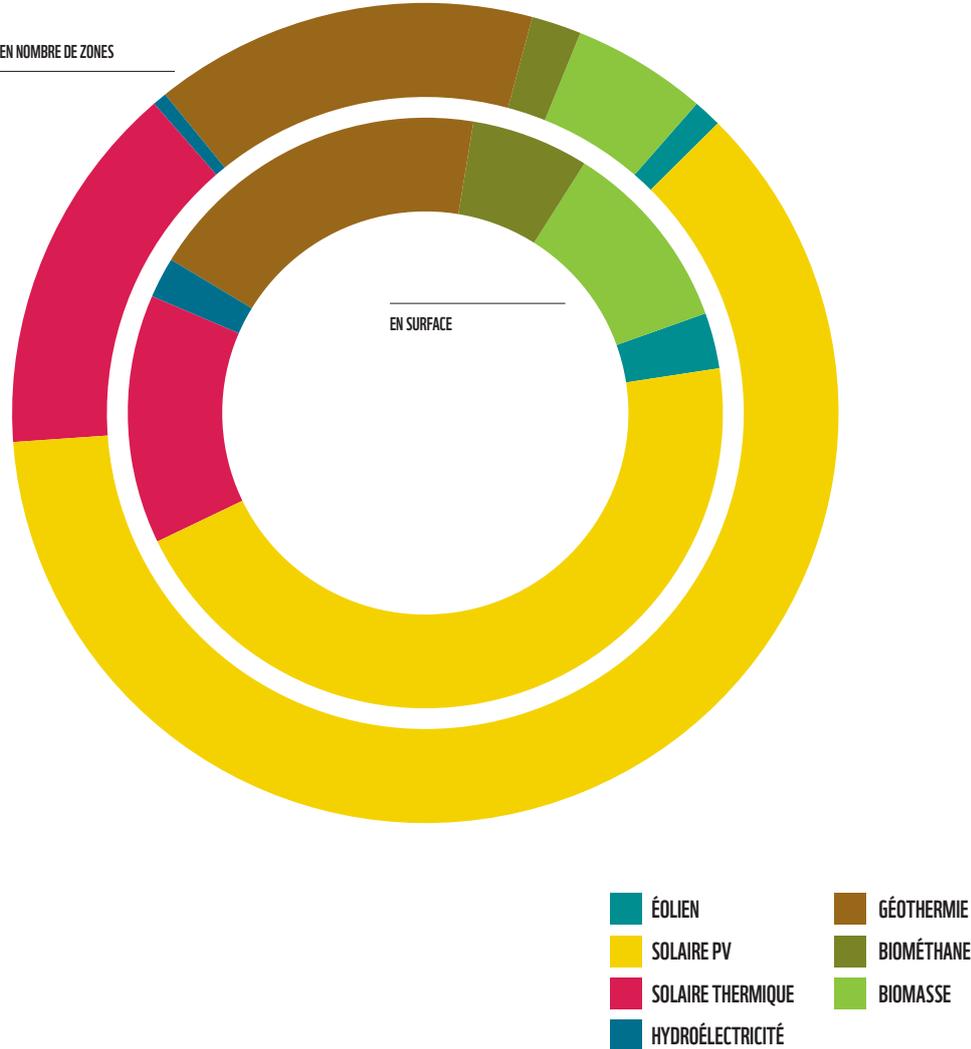
« Le maire peut soutenir les énergies renouvelables pour leur contribution à la transition climatique et les avantages locaux qu'elles offrent à la commune, comme l'IFER (imposition forfaitaire des entreprises de réseaux) et les bénéfices pour les entreprises locales durant les travaux. Mais même s'il est intéressé, il doit aussi répondre aux attentes de sa population. Il se retrouve alors dans une position délicate, entre le marteau et l'enclume. »

— Préfecture départementale

7 Objectifs fixés par la feuille de route énergétique actuelle, la PPE 2, adoptée en 2016.

# DIAGRAMME REPRÉSENTANT LA RÉPARTITION DES ZaEnR PAR FILIÈRE

source : Cerema, août 2024



## C. DES BÉNÉFICES LIÉS À L'IDENTIFICATION DES ZONES D'ACCÉLÉRATION À PRÉCISER POUR LES COMMUNES QUI NE S'EN SONT PAS ENCORE SAISIES

Certaines collectivités n'ont pas réussi à surmonter les obstacles précités, tels la réticence à ouvrir de nouveaux débats sur des projets d'envergure, le manque de temps, de compétences ou de compréhension de l'exercice. D'autres ont été découragées par les délais impartis pour mener à bien toutes les étapes d'une planification réussie.

D'autres encore ont choisi de ne pas donner la priorité à cet exercice, ne percevant pas clairement les avantages des zones d'accélération.

Premièrement, certaines communes, notamment urbaines, nous ont fait remonter qu'elles n'avaient pas suffisamment de foncier disponible pour prioriser l'exercice de désignation des zones d'accélération, d'autant plus que, dans certains cas, les revenus fiscaux associés aux projets d'EnR sont jugés trop faibles pour constituer une incitation convaincante à leur promotion.

Ensuite, bien que l'objectif soit de donner aux communes un meilleur contrôle sur le développement des énergies renouvelables en incitant les développeurs à privilégier ces zones, la réalité montre qu'une zone définie ne garantit pas forcément la concrétisation d'un projet. En effet, les avantages pour les développeurs de choisir ces zones restent peu clairs et aucune garantie n'est donnée quant à la viabilité économique ou technique des projets. De plus, ces zones ne sont pas exclusives, permettant aux développeurs de proposer des projets en dehors de celles-ci.

« Il a été annoncé que les développeurs pourront bénéficier de bonus de la Commission de régulation de l'énergie s'ils proposent dans leur appel d'offres des projets au sein des zones d'accélération. Or, ces mécanismes financiers ne sont toujours pas détaillés à l'heure actuelle. »

— DREAL

« Nous ne nous sommes pas du tout investis dans les ZaEnR, car nous peinons à en comprendre l'intérêt. Elles pourraient éviter la création d'un comité de projet, mais celui-ci n'a pas de pouvoir de décision, et ses prérogatives ne sont même pas bien définies. Cela nous rappelle les zones de développement de l'éolien d'il y a une dizaine d'années. Certains développeurs ont mis leur projet en pause pendant un an, attendant de voir si la zone serait jugée favorable. A l'époque, nous avons dépensé plusieurs dizaines de milliers d'euros en études pour définir ces zones. Résultat : on a perdu un an. »

— Communauté d'agglomération

« Nous n'avons pas de véritable argument de vente à transmettre aux communes concernant les ZaEnR. Quel est l'intérêt pour les collectivités territoriales et même pour les développeurs ? Sur notre territoire, les communes disposent de budgets assez conséquents, donc l'IFER ne les attire pas particulièrement. Ce qui nous a manqué, ce sont des avantages clairs à mettre en avant. »

— Préfecture départementale

« Ce n'est pas un sujet qui mobilise beaucoup les élus, ils ont d'autres priorités. Le foncier est très rare, et l'IFER n'est pas suffisamment rentable pour rendre les EnR attractives. »

— Commune



Copyright Credit © Greg Armfield / WWF

### **Bonne pratique pour retrouver une maîtrise foncière du territoire**

Certaines collectivités n'ont pas attendu la loi APER pour tenter de mieux cartographier les projets EnR en cours de réflexion ou déjà engagés sur leur territoire. Par exemple, la communauté d'agglomération du Grand Guéret, qui s'est fixée l'objectif de produire localement *autant d'électricité renouvelable que le territoire n'en consomme*, a mis en place une charte de développement des énergies renouvelables.

Cette charte engage les porteurs de projets à contacter l'agglomération avant d'entreprendre toute action sur le territoire, et notamment avant de prendre contact avec les propriétaires

fonciers, afin de transmettre des informations ciblées.

Si le projet est jugé pertinent, il fait l'objet d'une délibération par l'agglomération et la ou les communes concernées.

Cette méthodologie permet à la fois de soutenir les communes, qui manquent parfois des outils nécessaires pour gérer le démarchage des développeurs et de réfléchir collectivement à la transition énergétique du territoire.

Cette démarche facilite par exemple la création d'une cartographie précise des développeurs, des terrains ciblés et des projets en cours, et améliore ainsi la transmission des informations à destination des acteurs locaux et des citoyens.

**PLANIFIER DES ÉNERGIES  
RENOUVELABLES ET DURABLES :  
PERSPECTIVES POUR  
LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

---

# PLANIFIER DES ÉNERGIES RENOUVELABLES ET DURABLES : PERSPECTIVES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

## A. INTÉGRER LA BIODIVERSITÉ DANS LA PLANIFICATION ÉNERGÉTIQUE LOCALE

La transition énergétique ne doit pas se faire au détriment de la nature. Pour être véritablement durable, la production d'énergie doit être pensée de manière à préserver les ressources naturelles pour les générations futures. Cela implique d'intégrer des pratiques respectueuses de l'environnement dès la planification des projets EnR. Ainsi, les futurs projets pourront ainsi bénéficier d'une meilleure acceptation par les communautés locales, soucieuses de préserver leur cadre de vie.

A cette fin, il est nécessaire de construire des passerelles entre la production d'énergie à échelle locale et la sauvegarde des écosystèmes.

- **Renforcer la connaissance en matière de biodiversité**

Les élus doivent tenir compte de certains critères environnementaux avant de désigner des zones d'accélération : l'article 15 de la loi dispose que les zones (sauf si elles portent sur le solaire en toiture) ne peuvent pas être comprises dans les parcs nationaux et les réserves naturelles ni, lorsqu'elles concernent l'éolien, dans les sites classés dans la catégorie de zone de protection spéciale ou de zone de conserva-

tion des chiroptères au sein du réseau Natura 2000. Pour faciliter la prise de décision des élus, le portail cartographique recense ces terrains.

Toutefois, les décideurs locaux ne disposent pas toujours de données plus précises relatives à leur propre territoire (par exemple : où se situent les zones humides, les couloirs migratoires, les espèces florales protégées, etc.), ce qui peut entraîner une désignation des ZaEnR sur des espaces à faible rentabilité foncière et pourtant essentiels pour la biodiversité.

### Bonnes pratiques

- *La commune ou l'intercommunalité peut réaliser un diagnostic écologique pour cartographier les enjeux de biodiversité. Pour cela, elle peut collaborer avec des associations locales de protection de l'environnement, souvent détentrices de nombreuses données. Elle peut également entreprendre la création d'un « atlas de la biodiversité communale » (ABC), qui permet d'inventorier les milieux et espèces présents sur le territoire et d'élaborer un plan d'action adapté. Ces atlas peuvent bénéficier d'un soutien financier de l'Office français de la biodiversité. La commune évite ainsi de sélectionner des zones d'accélération situées dans des zones écologiquement sensibles ou de grande valeur écologique.*

- *Par principe, les zones de protections fortes, les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1, c'est-à-dire présentant un grand intérêt biologique ou écologique et abritant des espèces animales ou végétales patrimoniales (dont certaines espèces protégées) bien identifiées, les sites Natura 2000, les écosystèmes non compensables, les habitats boisés et les zones humides doivent être évités pour l'identification des ZaEnr.*
- *La commune ou l'intercommunalité anticipe l'identification sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation (SNCR, ex-SNC) en même temps que celle des zones susceptibles d'être impactées par un projet EnR. En l'absence de sites de compensation adaptés, l'implantation du projet doit être empêchée, conformément à la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC). Introduits par la loi biodiversité de 2016, les SNC visent à générer des gains écologiques au moins équivalents aux pertes résiduelles causées par les projets. Ils offrent l'avantage de restaurer la biodiversité d'un territoire de manière anticipée et partagée.*

« La planification est l'étape qui permet le mieux l'application de l'Évitement des impacts de la séquence ERC et donc la prise en compte de la biodiversité en amont des projets d'énergies renouvelables. Pour cela il est nécessaire de mieux connaître les enjeux, notamment au niveau communal, par exemple à travers les ABC.

Les moyens des services de l'État chargés d'instruire les projets EnR et de suivre l'application des mesures de suivi doivent être renforcés afin de mieux prendre en compte les enjeux de préservation de la biodiversité et garantir un suivi de qualité. »

— France Nature Environnement

Les acteurs de l'énergie et de la biodiversité peuvent à présent s'appuyer sur les données mises à disposition par

l'observatoire des énergies renouvelables terrestres et de la biodiversité, établi par l'article 20 de la loi APER et dont le site internet a été lancé fin 2024 : enr-pprod.ofb.fr.

Cet observatoire vise à construire une compréhension commune des impacts, tant positifs que négatifs, des projets d'EnR. Il fournira des indicateurs de suivi pour mieux piloter chaque filière en fonction des enjeux de biodiversité, facilitant ainsi la planification et l'identification des zones propices au développement accéléré des EnR.

### • **Renforcer le dialogue entre les acteurs de l'environnement et de l'énergie**

La transition énergétique est trop souvent dissociée des enjeux de préservation de l'environnement, en particulier de la biodiversité. Les associations locales de protection de la nature ne sont pas toujours consultées ni écoutées par les acteurs du secteur de l'énergie, ce qui crée un fossé entre ces deux mondes pourtant étroitement liés.

Cette fracture est également visible au niveau de l'État français, où les politiques énergétiques et de biodiversité sont généralement gérées par des structures distinctes, entraînant une gestion en silos. La brève séparation des ministères de l'Énergie et de l'Environnement, entre janvier et juillet 2024, a exacerbé cette déconnexion, marquant un retour à une vision principalement industrielle et économique de l'énergie. Cette approche segmentée conduit à une absence de coordination entre les feuilles de route énergétiques, telles que la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE) au niveau national, ou les schémas régionaux d'aménagement de l'énergie, et les enjeux de protection de la biodiversité.

Par ailleurs, la promesse de la loi APER (article 70) de nommer un médiateur pour les énergies renouvelables, chargé de faciliter le dialogue et de réduire les litiges, n'a toujours pas été concrétisée, laissant persister des tensions entre les parties prenantes.

Le décret d'application de la loi APER concernant le financement par les acteurs de l'énergie de projets en faveur de la biodiversité sont toujours attendus

Lors de la promulgation de la loi APER, le WWF s'était félicité que l'article 93 instaure un lien entre production énergétique et protection de la biodiversité. En effet, celui-ci oblige les développeurs retenus dans le cadre d'une mise en concurrence à financer des projets de protection et de sauvegarde de la biodiversité via le versement à des nouveaux fonds "biodiversité", ou par une participation en capital des projets relatifs portés par la commune ou l'intercommunalité ou encore par des versements à l'Office français de la biodiversité.

Toutefois, les décrets d'application permettant la réalisation de cette contribution n'ont toujours pas été publiés à l'heure actuelle.

## Bonnes pratiques

- *Les élus locaux peuvent partager aux développeurs leurs exigences en matière de respect de la biodiversité lors de la mise en place d'un appel à manifestation d'intérêt (AMI) ou au sein d'une charte de développement des EnR. Par exemple, Pays de Montbéliard Agglomération (Doubs, Bourgogne-Franche-Comté) prépare un Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI) mutualisé avec les communes pour déployer le photovoltaïque sur le foncier communal et intercommunal de son territoire. En collaboration avec l'Agence de Développement et d'Urbanisme, elle a identifié et hiérarchisé les sites potentiels selon plusieurs critères, notamment environnementaux. Une phase de sourcing auprès d'opérateurs a permis d'affiner le travail de pré-études pour déterminer les sites inclus dans l'AMI. Un comité de suivi assurera la sécurité juridique et le bon déroulement du projet.*
- *Le réseau CLER et ECLR Occitanie cherchent à*

*créer des espaces de dialogue autour des parcs photovoltaïques au sol en Occitanie, en réunissant sur le terrain divers acteurs de la transition énergétique et de la biodiversité (dont le WWF), afin de favoriser l'interconnaissance et une meilleure compréhension des enjeux de chacun.*

- *La Région Bourgogne-Franche-Comté a lancé une convention citoyenne pour le climat et la biodiversité, visant à établir des passerelles entre ces deux enjeux dans la mise en œuvre des politiques locales. Entre novembre 2023 et mars 2024, 36 citoyennes et citoyens, sélectionné(e)s de manière aléatoire et reflétant une diversité d'expériences, se sont réuni(e)s pour proposer des pistes, des leviers et des solutions face au dérèglement climatique et à la perte de biodiversité. À l'issue de leurs travaux, un avis commun a été adopté, accessible via [ce lien](#), et destiné à inspirer les collectivités à différents niveaux. Certaines propositions mettent l'accent sur la promotion des énergies renouvelables. Les citoyens recommandent de renforcer les expertises techniques à l'échelle locale, afin d'identifier des zones favorables au développement des EnR tout en minimisant leur impact sur la biodiversité.*
- *Ce type d'initiative collective et démocratique pourrait être reproduit à une échelle plus locale, comme celle des intercommunalités, afin d'enrichir les politiques publiques grâce aux contributions citoyennes. Cette démarche souligne l'importance de favoriser une approche intégrée de la transition énergétique, en y incluant systématiquement la préservation de la biodiversité.*

## B. ENGAGER LES CITOYENS : VERS UNE PLANIFICATION ÉNERGÉTIQUE PLUS PARTICIPATIVE

La loi APER dispose que la désignation des ZaEnR doit faire l'objet d'une concertation citoyenne dont les modalités sont définies par la commune. Cette étape est cruciale : l'expérience montre que les territoires ayant mené une concertation efficace bénéficient d'un véritable effet d'accélération. Si certaines communes ont pleinement joué le jeu, la majorité d'entre elles se sont contentées de publier un article sur leur site internet avec une adresse email pour les retours, ou

de mettre les documents à disposition en mairie, ce qui a conduit à un nombre limité de réponses.

### Bonnes pratiques

- *La mairie de Correns (PACA) a mis en place divers moyens de partage d'informations et de concertation. Parmi ces modalités figurent : un registre de concertation avec une cartographie des zones d'accélération disponible à l'accueil de la mairie, des affiches publiques, la possibilité de prendre un rendez-vous individuel avec la*

*référente du projet et de lui faire des retours par email, une page dédiée sur le site internet de la commune avec tous les dossiers d'information et de cartographie, des informations diffusées via les réseaux sociaux, et l'organisation d'une réunion d'information publique. Elle a d'ailleurs pu faire remonter des ZaEnR comprenant l'ensemble des filières EnR.*

### Après le zonage, place à la concrétisation des projets.

Le WWF souhaite accompagner les acteurs locaux dans la réalisation de projets d'énergies renouvelables vertueux. C'est dans cet esprit qu'il a lancé, en 2019, la démarche « énergies renouvelables et durables » (EnR-D), destinée aux collectivités, porteurs de projets, associations et citoyens.

Dans ce cadre, le WWF a publié une série de modules portant sur des thématiques comme l'éolien terrestre, la méthanisation ou le photovoltaïque au sol. Ces outils mettent en avant les bonnes pratiques et formulent des recommandations visant à intégrer les enjeux de durabilité à chaque étape d'un projet, de l'identification du site au démantèlement des installations.



**LA LOI APER,  
INSUFFISANTE À CE STADE  
POUR BOUCLER  
AVEC LES OBJECTIFS  
NATIONAUX**

---

# LA LOI APER, INSUFFISANTE À CE STADE POUR BOUCLER AVEC LES OBJECTIFS NATIONAUX

Face à un intérêt croissant pour les énergies renouvelables, tant de la part des propriétaires fonciers initiant de nouveaux projets que des développeurs, la loi APER a offert aux maires l'opportunité de faire entendre leur volonté en matière de planification énergétique. Elle leur a permis, sur une base volontaire, d'ouvrir le débat avec leurs concitoyens et de désigner des zones d'accélération sur leur territoire.

Pour soutenir cette démarche, un écosystème s'est progressivement mis en place : les acteurs publics et privés ont collaboré pour faciliter le partage d'informations, l'État a créé des référents préfectoraux pour améliorer la coordination au sein de ses services déconcentrés, et de nouveaux outils d'aide à la décision, comme le portail cartographique.

Malgré cela, un an et demi après la publication de la loi, deux tiers des communes n'ont pas participé à l'exercice de désignation des zones d'accélération. Les raisons sont diverses : la loi APER a demandé un travail aux communes parfois mal ajusté avec leur marge d'action. Les maires de petites communes, notamment rurales, n'ont pas toujours eu le temps ou les moyens pour mener à bien un tel chantier. Certaines communes, même engagées, n'y ont pas vu de réelle occasion de retrouver une maîtrise foncière sur leur territoire : les zones ne garantissant pas la faisabilité des projets, ni l'exclusion de projets en dehors de celles-ci. Enfin, il reste un travail collectif à mener

dans l'éducation aux énergies renouvelables, aussi bien auprès des élus que des citoyennes et citoyens.

Quant au tiers des communes ayant joué le jeu, les zones d'accélération se concentrent majoritairement sur des projets bénéficiant d'une bonne acceptabilité, tels que des petits projets solaires, des projets déjà bien avancés ou encore ceux offrant des opportunités d'autonomie énergétique à échelle locale. Cet exercice a permis de faire le point sur les volontés locales, mais n'a pas réellement ouvert de nouveaux débats sur la pluralité des énergies renouvelables et sur des projets d'envergure, notamment éoliens, pourtant essentiels au verdissement à court terme de l'électricité en France et ainsi à l'atteinte de ses objectifs de neutralité carbone.

**Les premiers constats des comités régionaux de l'énergie (CRE)** qui se sont déjà réunis démontrent que les zones remontées ne suffisent pas à ce stade pour répondre aux objectifs régionaux actuels, qui seront en plus rehaussés lors de la régionalisation de la prochaine programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 3). Aussi, l'objectif de faire contribuer les territoires à l'effort national et de solidarité sur la production d'énergie, et notamment d'électricité verte, dans un contexte d'électrification des usages, n'est pas encore relevé.

La loi APER prévoit un second temps de remontées

des zones à l'issue de laquelle les CRE se réuniront de nouveau. Certaines régions ont déjà lancé cette deuxième phase, comme la Nouvelle-Aquitaine, qui accorde aux communes jusqu'au 31 octobre 2024 pour finaliser l'exercice de désignation de leurs ZaEnR. Pour rappel, au-delà de cette seconde vague, la loi ne prévoit pas d'aller-retour supplémentaire avec les communes.

**Des questions persistent alors : quelle sera la suite du processus si ce second travail ne suffit pas pour répondre aux objectifs ? Comment l'Etat compte-t-il s'y prendre pour boucler avec les objectifs nationaux EnR ? Que se passera-t-il quand la nouvelle PPE 3 sera publiée ? L'Etat a-t-il une réelle volonté d'accélérer le développement des EnR au vu de son manque à ses engagements (publication d'une LPEC, d'une PPE, alignements des objectifs avec l'UE...) ?**



**POUR LA SUITE :  
LES RECOMMANDATIONS  
DU WWF**

---

# POUR LA SUITE : LES RECOMMANDATIONS DU WWF

En donnant aux élus locaux la possibilité de désigner des zones d'accélération des énergies renouvelables (ZaEnR), la loi APER réaffirme que la transition énergétique, indispensable pour respecter les engagements climatiques de la France, doit s'appuyer sur une planification concertée à l'échelle locale. Cependant, un an et demi après sa promulgation, le bilan dressé par le WWF montre que cette loi n'a pas encore permis d'accélérer réellement le déploiement des énergies renouvelables. Ces zones sont, à ce stade, plutôt des témoins « d'acceptabilité », sans garantie de la faisabilité économique ou technique des projets. En outre, elles risquent fortement de ne pas boucler avec les objectifs nationaux, notamment en matière d'électricité verte, dans un contexte d'électrification croissante des usages.

Pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, le WWF s'interroge sur les prochaines étapes de cette planification énergétique territoriale. Convaincu qu'une véritable accélération ne peut se faire sans tenir compte des spécificités de chaque territoire, le WWF insiste sur l'importance d'intégrer le développement des énergies renouvelables dans un projet territorial ambitieux, élaboré en concertation avec les élus locaux, les habitants, et dans le respect de la biodiversité.

Le WWF appelle donc le nouveau gouvernement à poursuivre l'ambition d'une réelle accélération, en fournissant aux collectivités les moyens nécessaires, avec trois mots d'ordre : planifier, rassembler, et financer.

# PLANIFIER

## A. DONNER À LA FRANCE UN OBJECTIF EnR NATIONAL

Le retard dans la publication de la programmation pluriannuelle de l'énergie 2024-2035 (PPE 3) a engendré des incertitudes parmi les acteurs de la transition énergétique, en particulier les collectivités territoriales, concernant l'ambition collective de promouvoir et d'accélérer les énergies renouvelables.

- **Recommandations** : Publier sans délai la PPE après sa mise en consultation publique, afin de réaffirmer les ambitions nationales en matière d'EnR à travers des objectifs clairs et cohérents avec les attentes européennes. Cette publication est indispensable pour régionaliser rapidement les objectifs en matière d'énergies renouvelables, offrant ainsi des lignes directrices précises aux collectivités et facilitant la planification territoriale.

## B. FAIRE DIALOGUER OBJECTIFS NATIONAUX ET LOCAUX

Au-delà de l'enjeu de la publication des prochains objectifs nationaux (PPE 3), figure celui de leur harmonisation avec les objectifs locaux. En l'état, le cumul des objectifs définis dans les documents de planification et d'urbanisme des collectivités territoriales (SDRADDET, PCAET, etc.) ne permettent pas de répondre aux ambitions de transition énergétique de la France (définis dans l'actuelle PPE 2). L'articulation entre les niveaux national, régional et local doit être renforcée pour garantir une cohérence dans la mise en œuvre des politiques énergétiques.

- **Recommandations**
  1. Il est prévu qu'une fois les objectifs nationaux EnR publiés, la ministre chargée de l'énergie demande une proposition d'objectifs régionalisés à chaque comité régional de

l'énergie (CRE), qui aura deux mois pour la soumettre. Cette étape, indispensable pour faire dialoguer les objectifs nationaux et locaux, doit intervenir au plus vite après la promulgation de la PPE 3.

2. Une fois les objectifs régionaux EnR publiés par décret, les Régions devront actualiser leurs documents de planification. En tant que cheffes de file en matière d'énergie et de biodiversité, elles joueront un rôle essentiel à cette étape pour articuler les objectifs nationaux et locaux, tout en tenant compte des enjeux énergétiques et de biodiversité propres à leur territoire. La révision des SRADDET représente ainsi une opportunité cruciale pour favoriser le dialogue entre ces différentes échelles et enjeux.
3. Les objectifs régionaux EnR devront ensuite être déclinés et suivis à une échelle infra-régionale (département, puis intercommunalité), afin d'identifier les espaces les plus favorables au développement des énergies renouvelables et de mettre en lumière les écarts entre le potentiel et les réalisations concrètes. Il est prévu que cette déclinaison et ce suivi s'appuient sur la mise en place d'une méthode et d'indicateurs harmonisés à tous les niveaux. Au regard de la diversité des territoires, des situations et des enjeux, une attention particulière devra être portée sur la définition de cette méthode afin de s'assurer qu'elle soit juste, efficace et équitable pour l'ensemble des territoires.
4. Alors que les comités régionaux de l'énergie (CRE) définissent des stratégies spécifiques pour le déploiement

des EnR dans chaque région, en tenant compte des ressources et des infrastructures locales, les conférences des Parties (COP) régionales élargissent cette réflexion en intégrant non seulement les aspects énergétiques, mais aussi les questions climatiques, environnementales et sociales. Ainsi, les deux instances doivent fortement collaborer pour s'assurer que la transition énergétique (pilotée par les CRE) s'inscrit pleinement dans les objectifs climatiques plus larges (discutés lors des COP régionales).

## C. RENFORCER LES OUTILS DE PLANIFICATION ÉNERGÉTIQUE EN INTÉGRANT LES ENJEUX DE BIODIVERSITÉ À ÉCHELLE LOCALE

Le portail cartographique mis en place pour aider les collectivités est jugé trop technique et manque de précision dans les données locales. Un effort doit être fait pour améliorer la qualité des informations disponibles, notamment en intégrant des données sur la biodiversité telles que le passage d'oiseaux migrateurs ou les zones humides locales. L'outil doit aussi pouvoir être amélioré de façon ascendante, en précisant les réalités spécifiques des communes.

- **Recommandations :** Compléter le portail cartographique avec des informations précises sur les zones sensibles à la biodiversité, ou à l'inverse les zones déjà artificialisées sur lesquelles l'implantation de ZaEnR est facilitée.



# RASSEMBLER

## A. UN SOCLE : L'INTERCOMMUNALITÉ

Nombre de petites communes, notamment en milieu rural, manquent de moyens techniques et humains face aux ZaEnR. A l'inverse, les intercommunalités, mieux dotées, ne se sont pas vu confier un rôle officiel dans la loi APER. Leur appui serait pourtant très profitable, autant pour la cohérence des projets que pour leur acceptabilité.

- **Recommandations**

1. Reconnaître dans la loi le rôle de l'intercommunalité en tant qu'outil et espace de dialogue entre les communes dans la construction de leurs ZaEnR, en lien avec les documents de planification intercommunaux et communaux.
2. Améliorer l'articulation des PCAET avec les documents de planification de type SCOT et PLUi en développant par exemple des SCOT-AECB (air énergie climat biodiversité).
3. Afin de porter le développement des énergies renouvelables sur leur territoire, certaines intercommunalités peuvent développer ou rejoindre des structures dédiées, telles qu'une société d'économie mixte (SEM). Ces outils permettent de porter l'ingénierie technique territoriale, mais également de rassembler les acteurs locaux autour des projets. Quand elles associent plusieurs intercommunalités, elles permettent une vision stratégique élargie, au-delà des périmètres communaux et intercommunaux propre à chaque acteur.

## B. UN CONCILIEUR : LE MÉDIATEUR DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

L'article 70 de la loi APER prévoit d'instituer un médiateur des énergies renouvelables, chargé d'aider à la recherche de solutions amiables, non obligatoires et non contraignantes, aux difficultés ou aux désaccords rencontrés dans l'instruction ou la mise en œuvre des projets de production d'énergies renouvelables. Plus d'un an et demi après la promulgation de la loi, il n'a toujours pas été désigné.

- **Recommandation** : mettre en place le médiateur prévu par la loi, qui permettra ainsi de décharger les acteurs du suivi de certains litiges et accessoirement d'accélérer leur règlement.

## C. UN HORIZON : LA BIODIVERSITÉ

La préservation de la biodiversité est la garantie absolue qu'un projet d'énergies renouvelables ne portera pas atteinte à l'intégrité historique, écologique et patrimoniale du territoire sur lequel il s'implante. Il est donc vital de renforcer la vigilance et le suivi des impacts environnementaux des projets, contre la logique de silo trop souvent à l'œuvre entre les secteurs de l'énergie et de la biodiversité.

- **Recommandation** : Faciliter l'accès des citoyens et des associations aux rapports de suivi écologiques post-projet EnR. Ces données pourront être utilisées, rendues accessibles et mises en valeur par le nouvel observatoire des énergies renouvelables et de la biodiversité.

# FINANCER

## A. ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT DES PROJETS SUR LES ZONES D'ACCÉLÉRATION

Des mécanismes financiers incitatifs devront être introduits pour encourager les développeurs à se diriger vers ces terrains préférentiels pour les communes, en plus de l'avantage pour eux de savoir que leurs projets sont attendus positivement par les élus locaux

- **Recommandations**

1. Préciser les bonus dans les appels d'offres de la Commission de régulation de l'énergie pour les projets se développant sur ces zones.
2. Étendre la modulation du tarif de rachat à l'ensemble des projets d'énergies renouvelables situés en zones d'accélération, y compris ceux à guichets ouverts, permettrait de maximiser le potentiel des ZAEnR. Pour rappel, cette modulation doit permettre de compenser tout ou partie des pertes de productible dues à des conditions d'implantation moins favorables que la moyenne dans la zone du projet. Restreindre cette modulation aux seuls projets lauréats des appels d'offres risque d'exclure des initiatives pertinentes qui ne relèvent pas de la mise en concurrence, diminuant ainsi l'attrait et la faisabilité pour certaines collectivités ou développeurs

## B. RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT DES PLUS PETITES COMMUNES

Si de nombreuses communes ont fait le choix de ne pas désigner de ZaEnR, il importe de s'assurer que celles-ci n'y ont pas renoncé faute de moyens suffisants. De fait, les plus petites communes manquent souvent de ressources pour conduire des projets qui

peuvent s'avérer complexes. Il importe donc que l'État, sur avis du référent régional et faute de soutien possible de l'intercommunalité, compense ce manque pour garantir une transition équitable.

- **Recommandation** : Mettre en place un fonds national d'aide technique et financière destiné aux petites communes pour soutenir l'identification, la planification et la mise en œuvre des projets d'énergies renouvelables sur leur territoire qui pourrait être mutualisé à l'échelle intercommunale.

## B. L'IMPOSITION FORFAITAIRE DES ENTREPRISES DE RÉSEAUX (IFER)

Selon la filière, la date d'installation et la puissance, les énergies renouvelables (EnR) génèrent des recettes locales via l'IFER. Cependant, bien que la loi APER modifie les équilibres en faveur des communes, et indirectement des EPCI, elle n'a pas remis en question la répartition actuelle de l'IFER, qui profite exclusivement à la commune d'accueil, à l'intercommunalité, et au département. Ce dernier, bien que légitime sur la question de la lutte contre la précarité énergétique, n'a pas de compétence en matière de développement des EnR.

- **Recommandations**

1. Ouvrir, via le prochain projet de loi de finances (PLF), la possibilité de moduler la répartition de l'IFER, en fonction des conséquences supportées par les différents niveaux de collectivités, en prévoyant pour chacune d'elle un seuil et un plafond
2. Développer un partage des revenus de l'équipement entre commune d'accueil et communes voisines qui pourrait être coordonné à l'échelle intercommunale.

## C. FINANCER LA BIODIVERSITE

L'article 93 de la loi APER prévoit la contribution financière des développeurs d'énergies renouvelables à des projets notamment de protection ou de sauvegarde de la biodiversité. Alors que la Commission de régulation de l'énergie a rendu son avis le 17 janvier 2024 à propos du projet de décret permettant de rendre cette obligation (porteuse de financements essentiels à l'acceptation du projet) effective, celui-ci n'a toujours pas été adopté.

- **Recommandation :** Adopter le décret qui institue un partage de la valeur en faveur de la biodiversité en ciblant des actions non pas de simple compensation (a priori inhérente au projet), mais de contribution positive à d'autres problématiques de la commune. Ce décret devra prendre en compte les avis et positions des parties prenantes (collectivités, développeurs et associations, etc.).

An aerial photograph of a vast solar farm at sunset. The sun is low on the horizon, casting a warm, golden glow over the rows of solar panels. The sky is filled with soft, white and orange-tinted clouds. The perspective is from a high angle, looking down at the panels which recede into the distance.

# LE WWF ŒUVRE POUR UN DÉPLOIEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES PLANIFIÉ, INCLUSIF ET RESPECTUEUX DE LA BIODIVERSITÉ.



## Notre raison d'être

Arrêter la dégradation de l'environnement dans le monde et construire un avenir où les êtres humains pourront vivre en harmonie avec la nature.

ensemble, nous sommes la solution. [www.wwf.fr](http://www.wwf.fr)

© 1986 Panda symbol WWF – World Wide Fund for Nature (Formerly World Wildlife Fund)  
® “WWF” & “Pour une planète vivante” sont des marques déposées.

WWF France, 35-37 rue Baudin, 93310 Le Pré-Saint-Gervais.