

Contribution à la mission relative à l'optimisation des soutiens publics aux énergies renouvelables électriques et au stockage

I. Faire des projets d'EnR de véritables projets de territoire

La transition énergétique s'opère dans les territoires et repose, en premier lieu, sur l'implication des élus locaux. Ce sont eux qui mobilisent le foncier, accompagnent les porteurs de projets, conduisent les démarches de concertation, portent l'acceptabilité auprès des populations et assument la responsabilité des décisions d'implantation des installations d'énergies renouvelables (EnR).

Face à la multiplication de projets parfois démesurés ou insuffisamment adaptés aux réalités locales, les élus locaux ont développé de véritables projets de territoire, fondés sur une gouvernance locale, une maîtrise foncière raisonnée et une volonté de redistribuer la valeur créée au sein du territoire.

Les Départements de France sont convaincus que la réussite de la transition énergétique passe par la capacité des collectivités locales à décider, à investir et à développer leurs projets. Lorsqu'ils sont gouvernés localement, ces projets créent de la valeur économique, renforcent l'emploi, permettent des investissements durables et participent à la résilience énergétique.

Cet engagement local devrait être davantage reconnu dans les mécanismes nationaux de soutien. Il pourrait être envisagé :

*** D'introduire, dans les appels d'offres, un critère spécifique valorisant les projets portés localement, afin de mieux prendre en compte la valeur locale associée ;**

*** De créer un lot dédié aux projets territoriaux au sein des appels d'offres (collectivités, EPL, etc.), reposant sur le même tarif plafond, mais permettant une répartition différente des volumes attribués.**

Ces évolutions, neutres pour les finances de l'État, aligneraient davantage les dispositifs nationaux avec les exigences du terrain et les responsabilités assumées par les élus.

La réussite de la transition énergétique dépend également de la capacité à démontrer les retombées locales des projets. L'implication des collectivités nécessite en effet que la valeur produite soit clairement perceptible : retombées fiscales, emplois locaux, dividendes réinvestis dans les services publics locaux, ou encore consommation locale de l'énergie produite.

L'acceptabilité sociale repose largement sur cette appropriation territoriale. L'importation quasi intégrale de certains composants nécessaires aux installations d'EnR, notamment les panneaux photovoltaïques ou certains éléments des éoliennes en mer, fragilise la perception de la transition énergétique comme étant bénéfique localement et comme levier de développement territorial. L'exigence du contenu local est essentielle afin de renforcer l'adhésion des populations et la cohérence économique des projets.

Enfin, **pouvoir consommer directement l'électricité renouvelable produite sur le territoire, via des contrats de vente directe (PPA) et des opérations d'autoconsommation, contribue à cette indispensable acceptabilité, tout en sécurisant les modèles économiques.**

L'enjeu est bien celui du sens : il s'agit de donner aux élus la capacité de démontrer la valeur territoriale des projets et d'en expliquer la légitimité auprès des populations. C'est à cette condition que la transition énergétique pourra être pleinement comprise, acceptée et portée localement.

II. S'appuyer sur l'échelon départemental

L'expérience territoriale montre que le Département représente un véritable atout pour la transition énergétique : à la fois proche des réalités locales et doté d'une capacité de coordination à l'échelle large, il permet de conjuguer agilité opérationnelle et vision globale.

C'est un échelon **agile**, parce qu'il intervient au plus près des Communes, des Intercommunalités et des porteurs de projets. La proximité institutionnelle, l'ingénierie mutualisée et le lien quotidien avec les élus permettent un accompagnement réactif et précis, grâce à une connaissance fine des enjeux fonciers, économiques, paysagers et d'acceptabilité. Cette capacité d'appui opérationnel, particulièrement déterminante pour les collectivités rurales, fluidifie et sécurise le montage des projets, et renforce leur ancrage local.

Un échelon **global**, capable d'appréhender le territoire dans sa continuité et sur le temps long. À l'échelle départementale, les politiques énergétiques locales peuvent être mises en cohérence : répartition équilibrée des installations, anticipation des contraintes de réseau, articulation avec les stratégies territoriales d'aménagement, développement des réseaux structurants (numérique, routier, eau potable, etc.). Cette vision d'ensemble permet la mutualisation de projets et de garantir l'équilibre territorial. Il constitue ainsi le maillon opérationnel permettant de passer de projets isolés à une véritable stratégie partagée.

Ainsi, en réunissant proximité territoriale et coordination stratégique, l'échelon départemental offre une capacité unique à coordonner, mutualiser et planifier le développement des énergies renouvelables. Il contribue à assurer le bon dimensionnement des projets d'énergie, la cohérence des stratégies et l'acceptabilité locale auprès des populations, conditions indispensables à la réussite de la transition énergétique dans les territoires.

L'exemple vendéen

En Vendée, la coordination assurée au niveau départemental, en lien avec le SYDEV et la SEM Vendée Énergie, illustre l'efficacité de cet échelon :

* A ce jour, 80% des Communautés de Communes du Département ont mis en place, avec Vendée Énergie, leur propre société de production d'énergie locale, permettant la concrétisation des Plans Climat Air Énergie Territoriaux (PCAET) ;

* La SEM Vendée Énergie produit chaque année l'équivalent de la consommation électrique de toutes les collectivités vendéennes, communes et intercommunalités ;

* La Vendée produira 60 % de son électricité renouvelable à l'été 2026 et déjà 14 % de son gaz vert.

Proposition 1 : redonner aux Départements une compétence en matière d'économie de proximité, dans une transition énergétique créatrice de richesses

La loi NOTRé, en supprimant la clause de compétence générale, a mis un terme à l'intervention des Départements dans le domaine économique. Sur un plan juridique, la conception extensive de la compétence économique a initialement conduit l'État à ôter aux Départements certaines facultés d'aides et de soutien direct aux acteurs locaux.

In fine, l'intervention des Départements demeure dépendante d'une délégation régionale ou d'un appel au cofinancement, sans pouvoir définir les aides de façon autonome. Ces aides sont elles-mêmes limitées à l'immobilier d'entreprise et au soutien à l'agriculture et au secteur halieutique.

Pourtant, dans des circonstances récentes de crise sanitaire mettant en péril le tissu économique national, nombreux sont les Départements à avoir soutenu, au titre du code de l'action sociale, les très petites entreprises, en aidant individuellement leurs dirigeants en grande difficulté. Les secteurs aidés étaient principalement ceux des très petites entreprises du commerce, de l'artisanat, de la restauration, de l'hôtellerie, du tourisme ou de la culture.

En outre, la reconnaissance par le Premier ministre du Département comme la « collectivité des réseaux » (numérique, routes, énergie et eau) atteste de la présence de son action en faveur du développement économique local.

Par ailleurs, les Départements se mobilisent, notamment grâce aux outils que sont les entreprises publiques locales, en faveur de la transition énergétique. Cette implication – dont vous trouverez de nombreuses illustrations dans le Livre vert des Départements, joint à cette contribution – permet à la fois de réduire la dépendance énergétique de notre pays, mais aussi de développer des filières économiques ancrées dans le territoire.

Ainsi, Départements de France revendique l'exercice de la compétence d'économie de proximité, avec pour objectif d'accompagner les acteurs territoriaux dans leur transition énergétique, et ce à tous les niveaux (aides au secteur agricole, à l'artisanat ou encore au tourisme durable).

Proposition 2 : dé plafonner la participation des Départements dans les entreprises publiques locales, notamment pour encourager l'investissement dans la transition énergétique

Pour rappel, la redéfinition des compétences dévolues au Département par la loi NOTRé aurait pu impliquer une redéfinition de son rôle au sein des entreprises publiques locales dont ils sont actionnaires. L'article 133 VII de la loi NOTRé prévoyait ainsi que les Départements ne puissent plus être actionnaires majoritaires des sociétés d'économies mixtes ou des sociétés publiques locales d'aménagement dont l'objet social avait été transféré à d'autres échelons. Les Départements devaient céder les deux tiers des parts à la collectivité territoriale ou au groupement de collectivités qui assumerait désormais la compétence.

En dépit de cette évolution législative, les Départements continuent de se mobiliser au sein Entreprises Publiques Locales (Epl). Pour répondre aux défis actuels et aux préoccupations de leurs concitoyens, les Départements s'impliquent sur une diversité de thématiques comme l'aménagement et le développement immobilier, l'énergie, le numérique ou la santé, grâce aux Entreprises publiques locales.

Une véritable dynamique est lancée à l'échelle départementale : avec une capacité d'investissement renforcée et une expertise mutualisée, les Epl départementales productrices d'EnR dressent une

politique énergétique claire sur le territoire, renforcent l'acceptabilité des projets auprès des populations et enclenchent une véritable dynamique économique et territoriale. Il paraît donc absurde de plafonner la participation des Départements dans les Entreprises publiques locales.

Proposition 3 : intégrer systématiquement les Départements dans les organes de gouvernance de l'énergie

→ Les conférences territoriales issues de la loi APER

Au regard de la pertinence de la maille départementale et des efforts déjà engagés, Départements de France regrette l'association très insuffisante des Départements dans l'organisation de la transition énergétique sur nos territoires.

Dans le cadre de l'élaboration du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables Départements de France avait proposé un amendement visant à associer les Départements à la gouvernance en charge de l'identification et de la mise en cohérence des zones d'accélération. L'amendement a été repoussé, de justesse.

Départements de France regrette, malgré ses propositions, que la loi APER n'associe ni les Départements, ni les syndicats départementaux d'énergie, à l'élaboration des zones d'accélération des EnR. Il prévoit pourtant que la cartographie des zones EnR soit arrêtée à la maille départementale, démontrant le caractère stratégique, pertinent et opérationnel de cet échelon pour l'acceptabilité des EnR.

Pour rappel, voici un extrait de l'exposé des motifs de l'amendement présenté au cours de la procédure législative :

« Aux côtés des autorités organisatrices de la distribution d'énergie, le rôle des Départements doit être renforcé aux côtés des autres acteurs pour une mise en cohérence des politiques énergétiques à mettre en œuvre sur son territoire.

Cet alinéa avait été introduit dans le texte adopté au Sénat.

L'échelon départemental est un échelon qui permet la traduction des objectifs relatifs aux ENR, ancrés dans les territoires. Les Départements rassemblent les acteurs du territoire et impulsent des dialogues de proximité. À ces élans collectifs s'ajoute l'expertise des syndicats d'énergie et des sociétés d'économie mixte (SEM) organisée à l'échelle départementale, qui appuient les collectivités locales dans l'ingénierie et la réalisation des projets d'énergies renouvelables sur les territoires.

C'est pourquoi, aux côtés des autorités organisatrices de la distribution d'énergie, le rôle des Départements doit être renforcé aux côtés des autres acteurs pour une mise en cohérence des politiques énergétiques à mettre en œuvre sur son territoire ».

→ Les comités régionaux de l'énergie (CRE)

Les comités régionaux de l'énergie n'associent pas les Départements au même niveau selon les Régions. Certaines Régions limitent à un seul titulaire les représentants de Départements, d'autres à deux avec ou sans suppléants, alors que la Région Pays de la Loire a choisi d'inclure tous les Présidents de Département dans sa CRE.

Départements de France dénonce les conséquences de l'application du décret du 8 avril 2024, dit « Agrivoltaïsme »

Résolution

Un décret du 8 avril 2024, d'application de la loi dite « APER » vient préciser les conditions de mise en place des installations agrivoltaïques et des installations photovoltaïques au sol sur des terrains agricoles, naturels ou forestiers. Pour rappel, l'article 54 de la loi APER encadre le régime des installations agrivoltaïques, en distinguant les projets agrivoltaïques des projets photovoltaïques compatibles avec une activité agricole, pastorale ou forestière.

La Région Normandie a déposé au printemps dernier un recours auprès du Conseil d'Etat pour faire annuler le décret, appuyée en cela par la Vendée et la Corrèze.

*** Sur la pertinence du principe de l'« agrivoltaïsme »**

Considérant qu'eu égard à l'objectif d'atteindre 100 GW de centrales photovoltaïques d'ici 2050, certains Départements font face à une récente accélération des demandes d'installation de centrales solaires sur les zones naturelles et agricoles. Que cet engouement a été encouragé par la promulgation de la loi d'accélération des énergies renouvelables (APER) en 2023, introduisant la notion « d'agrivoltaïsme » dans le cadre légal ;

Considérant que Départements de France avait jugé que ladite notion « d'agrivoltaïsme » était dangereuse, ouvrant la voie aux cultures « alibis » et à la massification de panneaux solaires sur nos terres agricoles ;

Considérant que, face à ces risques, Départements de France a posé les premiers jalons de sa réflexion sur les opportunités et les limites du photovoltaïque au sol dès 2023, prenant en compte des enjeux de souveraineté alimentaire et énergétique, d'artificialisation, de développement économique et d'acceptabilité locale des projets d'énergies renouvelables (EnR), dans une logique pragmatique d'aménagement territorial ;

Considérant ainsi au travers de son premier Livre vert, publié en 2023, que Départements de France a affirmé qu'il était souhaitable de privilégier le « développement de centrales photovoltaïques sur les infrastructures existantes, les aires de stationnement et autres surfaces artificialisées ». Que de nombreuses initiatives ont été prises en ce sens par un certain nombre de Départements avec l'installation de centrales photovoltaïques sur le patrimoine bâti existant, à l'instar des collègues.

Considérant, par voie de conséquence, que le nouvel enjeu du décret, objet de la présente résolution, est bien le devenir des terres arables dont dépend notre capacité de production agricole. Que les projets d'énergies renouvelables ne peuvent se faire au détriment de notre souveraineté alimentaire, sous le seul motif de l'accélération de la transition énergétique ;

Considérant que la déprise des terres agricoles n'a jamais été aussi prégnante et les agriculteurs aussi peu soutenus dans leur mission première, à savoir maintenir un haut niveau de production agricole. Que notre agriculture est donc en crise structurelle – faible renouvellement des générations, aléas économiques, climatiques et sanitaires, stigmatisation de

l'élevage, concurrence déloyale encouragée par l'Union européenne– et que notre seule réponse serait d'offrir, en lieu en place d'une rétribution décente du travail de nos exploitants, de détourner la vocation initiale des terres fertiles ;

Considérant, à plus d'un titre, que la production massive d'énergie photovoltaïque pourrait se substituer à l'activité agricole, au point de reléguer celle-ci au second plan. Qu'en effet, pourquoi continuer à labourer, cultiver, soigner, élever, jusqu'à l'épuisement moral et physique, pour parfois ne même pas atteindre le salaire minimum, quand certaines entreprises proposent de confortables revenus pour couvrir les champs de panneaux photovoltaïques ?

Considérant que la volonté de l'Etat de reconquérir notre indépendance énergétique, après vingt années d'impéritie en la matière, ne saurait trouver dans les ressources foncières exceptionnelles de notre pays l'expédient qui permettrait de racheter à bon prix ses erreurs stratégiques d'abandon de nos filières les plus robustes.

Considérant que la situation actuelle de bon nombre d'agriculteurs, exsangues, les place alors dans une relation contractuelle manifestement déséquilibrée avec les opérateurs leur faisant conclure des contrats à la rédaction obscure et aux garanties insuffisantes ;

Considérant que la répartition de la valeur ajoutée théoriquement créée par de telles installations, portées par des opérateurs en recherche de rentabilité rapide, ne profiterait pas à nos agriculteurs et au développement de projets locaux ;

Considérant pourtant que les agriculteurs ne cessent de revendiquer une juste et durable rémunération de leurs revenus, pour limiter leur dépendance aux subventions publiques.

Considérant donc, qu'en vertu des motifs susnommés, Départements de France a toujours revendiqué une grande circonspection quant au principe même de l'agrivoltaïsme.

*** Sur la qualification d'installation « agrivoltaïque » telle qu'issue du décret**

Considérant, sur le fondement dudit décret, que pour qu'une installation soit qualifiée d'agrivoltaïque, elle doit cumulativement :

- 1. Se situer sur une parcelle agricole ;**
- 2. Apporter à cette parcelle agricole au moins l'un des services suivants : l'amélioration du potentiel et de l'impact agronomique, l'adaptation au changement climatique, la protection contre les aléas, l'amélioration du bien-être animal ;**
- 3. Garantir à un agriculteur actif une production agricole significative ;**
- 4. Garantir un revenu durable ;**
- 5. Garantir que la production agricole reste l'activité principale ;**
- 6. Être réversible.**

Considérant enfin que le détail de ces dispositions citées en exemple, non-mentionné dans la présente résolution, révèle une vision technocratique et hors-sol d'une administration centrale toujours plus férue de normes complexes, qui ne saurait apporter les réponses nécessaires à la crise agricole. Que ces dispositions appellent, sur le fond, à une critique sévère de la part des élus de Départements de France.

*** Sur la pertinence du décret**

Considérant en premier lieu que le déploiement des énergies renouvelables s'inscrit pleinement dans des politiques publiques et dans des stratégies territoriales qui ne peuvent être ignorées, dans lesquelles les Départements jouent un rôle clé en tant que facilitateurs de la transition énergétique sur les territoires et comme garants du partage de la valeur ;

Considérant donc l'occultation des missions des Départements, en particulier en ce qui concerne la cohésion territoriale, en confiant au seul représentant de l'État la responsabilité d'approuver les projets d'agrivoltaïsme sur le territoire départemental et d'accorder, le cas échéant, les dérogations qu'il jugerait nécessaires, sans laisser aux Départements aucune prérogative en la matière, ce qui prive ces derniers de leur capacité à promouvoir la cohésion de leurs territoires ;

Considérant en second lieu que le nouvel article L.314-36 du code de l'énergie issu de la loi APER précitée considère comme agrivoltaïque une installation qui garantit à l'agriculteur « un revenu durable » issu d'« une production agricole significative ». Qu'à cet effet, le paragraphe V du même article prévoit : « Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent article. Il précise les services mentionnés aux 1° à 4° du II ainsi qu'une méthodologie définissant la production agricole significative et le revenu durable en étant issu (...) » ;

Considérant qu'il ressort de ces dispositions que, pour ce qui concerne la notion de revenu durable issu de la production agricole, **le décret devait prévoir : d'une part la méthodologie permettant de le définir ; d'autre part des mesures de contrôle et des sanctions** qui vont permettre de s'assurer du respect de cette condition posée par la loi pour caractériser une installation agrivoltaïque ;

Considérant d'une part, que la définition qu'il donne du revenu durable issu de la production agricole est insuffisamment précise : « Art. R. 314-117.-Le revenu issu de la production agricole est considéré comme durable lorsque la moyenne des revenus issus de la vente des productions végétales et animales de l'exploitation agricole après l'implantation de l'installation agrivoltaïque n'est pas inférieure à la moyenne des revenus issus de la vente des productions végétales et animales de l'exploitation agricole avant l'implantation de l'installation agrivoltaïque, en tenant compte de l'évolution de la situation économique générale et de l'exploitation, selon des modalités définies par arrêté. » ;

Considérant que cette définition ne permet donc pas de déterminer la période de référence avant l'installation, sur laquelle la moyenne est calculée. Que rien n'indique s'il s'agit d'une période annuelle, trimestrielle, ou autre ;

Considérant donc qu'en dépit d'un arrêté du 5 juillet 2024, l'absence de précision concernant la période de référence rend inopérante la précaution susdite de « revenu durable » issu d'une « production agricole significative ». Qu'en résulteraient donc des détournements excessifs de la vocation initiale des terres agricoles, la production d'énergie étant plus rémunératrice que la production agricole.

Considérant par ailleurs que pour caractériser une installation agrivoltaïque, le décret procède par un comparatif entre la moyenne du rendement observé sur une parcelle supportant une installation agrivoltaïque et le rendement observé sur une zone témoin, dépourvue d'installation photovoltaïque. Qu'une installation agrivoltaïque, hors élevage, pourrait être

considérée comme agrivoltaïque si la première parcelle a un rendement qui excède 90% du rendement de la seconde ;

Considérant donc que la comparaison de rendement entre deux zones constitue un dispositif biaisé puisqu'il suffirait de diminuer artificiellement le rendement d'une zone témoin, en renonçant à l'entretenir correctement par exemple, afin d'abaisser le seuil de rendement de référence. Qu'ainsi il serait plus aisé de déployer des installations agrivoltaïques ;

Considérant aussi que l'évaluation du rendement des installations agrivoltaïques sur élevage est partielle et insuffisante. Que, selon ces dispositions, la transformation de parcelles productives en simples abris pour le bétail, sans production fourragère, pourrait être autorisée ;

Considérant qu'en l'absence de référentiel local disponible les projets agrivoltaïques sur serre, notamment, seraient dispensés d'une évaluation comparative ;

Considérant, d'ailleurs que, pour des projets déjà déployés aujourd'hui, la réversibilité des installations agrivoltaïques n'est pas respectée, ce qui laisse présager le pire pour les installations à venir.

Considérant ainsi que les obligations assignées à la zone témoin, à la réversibilité des installations et les perspectives de contrôle du respect de ces dernières sont proprement inopérantes.

En conséquence, Département de France alerte les acteurs de la filière sur les conséquences du déploiement excessif d'un mode de production énergétique dont les premières victimes seront les agriculteurs.

Départements de France, s'oppose donc fermement à l'application d'un tel décret, nocif pour notre agriculture et dangereux pour l'acceptabilité de la transition énergétique.

Lien Annexe 7 : [Optimisation du soutien public aux énergies renouvelables et au stockage - Mission d'appui \(Avril 2026\) | \[economie.gouv.fr\]\(http://economie.gouv.fr\)](#)