

Synthèse de la consultation publique sur le projet d'arrêté portant application du décret portant application de l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation et de l'article L. 111-19-1 du code de l'urbanisme

En application de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, la consultation publique par voie électronique relative au projet d'arrêté portant application du décret portant application de l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation et de l'article L. 111-19-1 du code de l'urbanisme s'est déroulée du 2 au 23 octobre 2023.

Le projet d'arrêté qui a fait l'objet de la consultation du public précise les conditions économiquement acceptables dans lesquelles un dispositif d'ombrage et un dispositif de gestion des eaux pluviales doivent être installés, en application de l'article L. 171-4 du CCH et L. 111-19-1 du CU.

En effet, il peut être dérogé à l'installation obligatoire de ces dispositifs en cas :

- De contraintes techniques ou d'un ensoleillement insuffisant engendrant des coûts d'investissement portant atteinte de manière significative à la rentabilité d'une installation photovoltaïque (PV) ;
- De coûts d'installation excessifs, notamment en raison de l'existence d'une contrainte technique.

Cette consultation a donné lieu à 32 contributions, dont 9 contributions ne concernaient pas le projet d'arrêté.

Les observations sont regroupées selon 7 thématiques identifiées.

Les encadrés correspondent à des précisions de l'administration :

- En début de partie : un rappel des dispositions sur lesquelles portent les observations ;
- En fin de partie : des précisions relatives aux observations publiées et l'indication de leur éventuelle prise en compte.

1. Contribution demandant la définition de notions

Le projet d'arrêté précise les conditions économiquement acceptables dans lesquelles un dispositif d'ombrage et un dispositif de gestion des eaux pluviales doivent être installés. Il fixe un seuil exonérateur pour les parcs existants faisant l'objet de la conclusion ou d'un renouvellement de contrat ou de bail, déterminé en fonction du rapport entre le coût total de l'installation du dispositif comprenant les coûts induits par le dépassement de la contrainte technique, et la valeur vénale du parc à l'achat ou à la vente au moment de la demande d'exonération. L'arrêté fixe comme économiquement non-acceptable l'installation d'un dispositif d'ombrage ou de gestion des eaux lorsque ce rapport est supérieur à 10 %, pour ces parcs.

Une contribution demande la définition, dans l'arrêté, de la valeur vénale d'un parc. Une autre contribution demande la définition de la rénovation lourde d'un parc de stationnement.

Il n'est pas prévu d'inclure la définition de la valeur vénale d'un parc dans l'arrêté qui n'en fait pas mention : cette notion est évoquée dans le décret n° 2023-1208 du 18 décembre 2023 portant application de l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation et de l'article L. 111-19-1 du code de l'urbanisme.

Par ailleurs, il est préférable de laisser de la souplesse pour la détermination de cette valeur, qui devra être fournie par le propriétaire du parc.

La rénovation lourde d'un parc de stationnement est définie, en application de l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation, par décret. Cette définition figure à l'article R. 111-25-2 du code

de l'urbanisme, tel que résultant du décret n° 2023-1208 du 18 décembre 2023 d'application de l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation et de l'article L. 111-19-1 du code de l'urbanisme.

2. Contributions relatives au calcul du critère de rentabilité

N'est pas soumis à l'obligation d'installer des ombrières PV, le parc de stationnement pour lequel il est démontré qu'une telle installation est impossible en raison de contraintes techniques ou d'un ensoleillement insuffisant engendrant des coûts d'investissement portant atteinte de manière significative à la rentabilité de cette installation.

La rentabilité de l'installation est affectée de manière significative lorsque le coût actualisé de l'énergie produite par cette installation sur une durée de vingt ans est supérieur à la valeur du tarif d'achat ou du tarif de référence utilisé pour le calcul des revenus pouvant être obtenus par la vente de l'électricité produite par l'installation, multiplié par un coefficient de 1,5.

Plusieurs contributions estiment le coefficient qui est appliqué pour la détermination de la rentabilité comme étant trop élevé.

La valeur du coefficient a été abaissée à 1,2 au lieu de 1,5. Afin de traduire le caractère obligatoire du dispositif, obligatoire, qui vise au développement renforcé des énergies renouvelables, le coefficient ne peut être égal à 1. La fixation de ce coefficient traduit un équilibre entre une volonté d'accélération du développement des installations photovoltaïques et la capacité économique des assujettis à supporter le coût de telles installations.

Un coefficient de 1,2 peut donc conduire à l'installation, en application de l'article L. 111-19-1 du code de l'urbanisme, d'ombrières PV non-rentable à 20 ans, mais rentable en 30 ans. Toutefois, la durée de vie d'un panneau photovoltaïque est estimée à plus de 30 ans. Ainsi, les installations PV ne seront pas déficitaires sur toute leur durée de vie et leur rentabilité sera assurée à 30 ans.

3. Contributions visant à modifier la valeur des seuils exonérateurs

Le décret n° 2023-1208 du 18 décembre 2023 définit, pour les parcs neufs ou faisant l'objet d'une rénovation lourde, les coûts à prendre en compte dans le calcul du rapport permettant de justifier d'un coût excessif ouvrant droit à exonération de l'application de l'obligation. Ce rapport est calculé :

- Pour les parcs neufs ou faisant l'objet d'une rénovation lourde : entre le coût total de l'installation du dispositif comprenant les coûts induits par le dépassement de la contrainte technique, et le coût total travaux de création ou de rénovation.
- Pour les parcs existants, faisant l'objet de la conclusion ou d'un renouvellement de contrat ou de bail : entre le coût total de l'installation du dispositif comprenant les coûts induits par le dépassement de la contrainte technique, et la valeur vénale du parc.

L'arrêté fixe comme économiquement non-acceptable l'installation d'un dispositif d'ombrage ou de gestion des eaux lorsque ce rapport est supérieur à 15 %, pour les parcs neufs ou faisant l'objet d'une rénovation lourde. Pour les parcs existants, faisant l'objet de la conclusion ou d'un renouvellement de contrat ou de bail, ce rapport est fixé à 10%.

Plusieurs contributions considèrent que la valeur des seuils exonérateurs n'est pas assez ambitieuse et qu'elle doit donc d'être augmentée afin d'assujettir le plus de parcs de stationnement possible.

Une contribution indique également que les dispositifs de gestion des eaux pluviales ne devraient pas être concernés par la fixation d'un seuil exonérateur.

Une contribution propose la mise en place d'une procédure d'aide publique par prêt bonifié permettant un étalement sur plusieurs années (10 ans, par exemple) de l'investissement économique que représente l'intégration des dispositifs obligatoires.

Certaines contributions demandent des précisions sur la fixation des montants des seuils exonérateurs.

Certaines contributions interrogent sur le nombre de parcs concernés par les exonérations.

La fixation des valeurs des seuils exonérateurs traduit un équilibre entre contraintes économiques et ambitions écologiques et énergétiques.

S'agissant de la pertinence d'une possible exonération de l'intégration de dispositifs de gestion des eaux pluviales sur certains parcs de stationnement, il est essentiel de maintenir cette dérogation. En effet, si pour l'aménagement de parcs neufs, l'intégration d'un dispositif de gestion des eaux pluviales favorisant la perméabilité des sols et l'infiltration ou l'évaporation des eaux pluviales peut être réalisée sans surcoût particulier, l'installation de tels dispositifs sur des parcs existant à l'occasion d'un renouvellement de certains contrats, et donc sans intégration dans un projet de travaux plus global, peut être très coûteux.

L'octroi de dérogation à l'application des obligations sera réalisé au cas par cas, selon les situations locales, après justification par le propriétaire du parc de stationnement. Il n'est donc pas possible de connaître *ex ante* le nombre de parcs susceptibles de faire l'objet d'une exonération.

Des aides publiques pour le développement du photovoltaïque existent déjà, par le biais d'appels d'offres et d'arrêtés tarifaires, qui permettent l'achat de l'électricité produite par l'installation, à un tarif garanti, sur 20 ans. Ils ne peuvent être cumulés avec une prime à l'installation de panneaux, mais peuvent l'être avec des aides portant sur des coûts admissibles différents.

4. Contributions visant l'exonération de l'obligation d'ombrage par ombrière PV en cas de recours à un tiers investisseur

Afin de se conformer à l'obligation d'intégrer un dispositif d'ombrage, le propriétaire du parc de stationnement a le choix entre l'installation de dispositifs végétalisés (arbres) ou l'installation d'ombrières comportant un procédé de production d'énergies renouvelables.

L'installation d'ombrières comportant un procédé de production d'énergies renouvelables peut être effectuée par un tiers investisseur.

Toutefois, pour être exonéré de l'obligation d'ombrage en raison d'un coût d'installation excessif, le propriétaire doit démontrer que l'installation d'arbres et d'ombrières est impossible.

Pour justifier de l'excessivité des coûts d'installation d'ombrières photovoltaïques, en cas de recours à un tiers investisseur, le calcul exonérateur est le suivant :

Pour les parcs neufs ou faisant l'objet d'une rénovation lourde :

$$\frac{\text{Reste à charge du coût des travaux}}{\text{Coût total des travaux sans mise en œuvre de l'obligation}} > 15\%$$

Pour les parcs existants faisant l'objet d'une conclusion ou d'un renouvellement de contrat ou de bail :

$$\frac{\text{Reste à charge du coût des travaux}}{\text{Valeur vénale du parc}} > 10\%$$

Une contribution propose de modifier les conditions d'exonération en cas de recours à un tiers investisseur, en la liant à la persistance d'un reste à charge pour le propriétaire du parc.

Une contribution propose de supprimer les articles 1 et 2 de l'arrêté, de sorte à neutraliser l'application d'une partie du décret d'application de l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation et de l'article L. 111-19-1 du code de l'urbanisme relative à l'exonération de l'obligation d'installer des ombrières PV en raison de coûts excessifs. Cette même contribution soutient que seule l'impossibilité d'avoir recours à un tiers-investisseur devrait être exonératoire.

Afin de maximiser le développement des ombrières EnR, il convient de ne permettre l'exonération de l'installation du dispositif que dans les cas où une telle installation représenterait une charge économique excessive pour le propriétaire. Par ailleurs, la définition de cette modalité de calcul est fixée par le décret n° 2023-1208 du 18 décembre 2023 et ne peut donc être modifiée par le présent projet d'arrêté.

S'agissant de la suppression de l'article 1 et 2 du projet d'arrêté, cette proposition peut produire des effets contreproductifs. Dans le cas où la plantation d'arbre serait impossible, le propriétaire aurait l'obligation d'installer des ombrières PV, sans possibilité de pouvoir justifier d'un coût excessif, possiblement sans retour sur investissement, ce qui est susceptible de porter atteinte à sa viabilité financière. Il est également à noter que les installations PV ne seront pas toutes prises en charge par un tiers investisseur. L'impossibilité de recourir à un tiers investisseur ne peut constituer le seul critère d'exonération, en dehors du fait que cette impossibilité soit matériellement difficile à démontrer.

5. Contribution relative à la modalité de calcul de la contrainte économique

Les modalités de calcul de la contrainte économique pour l'installation d'ombrières PV, fixées par le décret n° 2023-1208 du 18 décembre 2023, sont les suivantes :

Installation d'ombrières PV sur parc neuf, sans recours à un tiers investisseur :

$$\frac{(\text{Coût des travaux} + \text{coût installation ombrières PV}) - \text{revenus PV}}{\text{Coût des travaux du parc sans coût installation ombrières PV}} > 15\%$$

$$\frac{(\text{Coût des travaux} + \text{coût installation ombrières PV}) - \text{revenus PV}}{\text{Valeur vénale du parc de stationnement}} > 10\%$$

Pour justifier d'un coût excessif, une contribution propose de retenir dans le calcul le tarif en vigueur au moment de la demande d'exonération plutôt que le tarif en vigueur au moment de la date de réalisation de l'étude.

Pour le calcul de l'atteinte excessive à la rentabilité d'une installation PV et le calcul du coût excessif d'une installation PV, une contribution suggère de remplacer, dans la formule de calcul, le montant des revenus actualisés pouvant être obtenus par la vente de l'électricité produite sur une durée de 20 ans, par la notion de capacité de financement initial du propriétaire du parc, qu'elle soit en interne ou en externe.

Plusieurs contributions visent à inclure dans les formules de calcul permettant de justifier du coût excessif d'une installation d'ombrières PV :

- le coût de l'emprise sur le foncier ;
- l'impact économique de la diminution de la surface de stationnement (notamment pour le secteur logistique et transport) liée à l'implantation de l'installation PV ;
- le coût de l'étude technico-économique devant être fournie ;
- les coûts de fonctionnement de l'installation des PV ;
- les frais financiers induits par l'installation.

Une contribution souhaite l'ajout, dans les critères d'exemption de l'obligation d'installer des ombrières PV en cas de contrainte économique, le cas de refus multiple (trois), en cas de recours à un tiers investisseurs ou dans le cas d'un investissement en propre pour un assujetti.

Trois contributions souhaiteraient une augmentation du taux d'actualisation, fixé à 3% dans le projet d'arrêté.

Une contribution propose de fixer le taux d'actualisation en référence à un taux sans risque (par exemple, celui des adjudications des OAT) assorti d'une marge fixée tenant compte de la prime de risque moyenne de marché constatée pour les investissements dans le photovoltaïque.

Les critères d'exemption de l'obligation d'installer des ombrières photovoltaïques sont fixés par décret en Conseil d'Etat (décret n° 2023-1208 du 18 décembre 2023 portant application de l'article L.171-4 du code de la construction et de l'habitation et de l'article L. 111-19-1 du code de l'urbanisme). Les modalités de calcul ne peuvent donc pas être modifiées par ce projet d'arrêté.

S'agissant de la valeur du taux d'actualisation nécessaire pour le calcul des revenus actualisés et du coût actualisé de l'énergie, la fixation d'un taux en lien avec un autre taux sans risque, assorti d'une marge tenant compte d'un risque, constitue une modalité de calcul plus complexe à déterminer et à adapter que la détermination d'un taux fixe.

Le taux d'actualisation de 3% est le taux fréquemment utilisé pour les installations d'énergies renouvelables.

6. Contributions relatives à l'étude technico-économique

Dans le cas d'une demande d'exception de l'installation d'ombrières comportant des panneaux photovoltaïques, l'attestation démontrant l'atteinte des critères d'exception comprend une étude technico-économique réalisée par une entreprise disposant d'une qualification ou certification professionnelle conforme aux exigences du dispositif de soutien auquel l'installation est éligible. Par dérogation, cette étude peut être réalisée par une société disposant d'un signe de qualité délivré par un organisme ayant signé la charte « RGE Etudes » avec l'ADEME et correspondant à l'activité photovoltaïque.

Une contribution souhaite que l'étude portant sur l'atteinte excessive à la rentabilité de l'installation soit conclusive et engage la responsabilité de son auteur.

Une autre contribution demande la précision des établissements en charge de la production de l'attestation permettant de justifier du coût économiquement inacceptable.

Afin d'être exempté de l'obligation d'ombrage imposée par les articles L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation et L. 111-19-1 du code de l'urbanisme, le décret d'application de ces articles précise que le propriétaire du parc doit fournir l'attestation justifiant qu'il remplit les conditions ouvrant droit à une exemption.

S'agissant d'une demande d'exemption pour cause d'atteinte excessive à la rentabilité de l'installation ou de coût excessif de l'installation, les calculs démontrant de ces critères font l'objet d'une étude technico-économique indépendante.

De fait, il ne semble pas nécessaire de préciser davantage dans l'arrêté les établissements en charge de la rédaction de l'attestation. Enfin, la détermination de la valeur de l'étude et l'engagement de la responsabilité exclusive de son auteur, qui relève du champ de la loi, n'apparaît pas nécessaire en opportunité.

7. Contribution demandant le report de la date d'entrée en vigueur de l'arrêté

L'arrêté entrera en vigueur au lendemain de sa publication.

Une contribution affirme que la date d'entrée en vigueur de l'arrêté est trop proche.

Cet arrêté vient en application du décret n° 2023-1208 du 18 décembre 2023 portant application de l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation et de l'article L. 111-19-1 du code de la construction et de l'urbanisme. Ce décret entre en vigueur au 1^{er} janvier 2024. Ainsi, cet arrêté doit nécessairement être en vigueur au 1^{er} janvier 2024, afin de permettre la bonne application du décret.