



Bienvenue au Sénat

Un site au service des citoyens

Projet de loi de finances pour 2007 : Écologie et développement durable

B. UN ENCADREMENT À AMÉLIORER

Le développement de l'énergie éolienne est actuellement encadré par toute une série de textes législatifs, réglementaires ou incitatifs qui tendent à éviter une implantation anarchique des installations sur l'ensemble du territoire, avec les risques de mitage du paysage qui y sont liés.

Si ces textes constituaient un encadrement suffisant pour canaliser les débuts plutôt timides de l'énergie éolienne, ils risquent cependant de s'avérer insuffisants pour faire face aux développements rapides qui sont attendus et programmés.

Votre rapporteur souhaite donc attirer l'attention des pouvoirs publics sur les améliorations et les compléments qu'il convient de leur apporter.

1. Des contraintes réglementaires faibles

Contrairement aux installations industrielles qui sont assujetties à une réglementation particulière, les éoliennes et leurs regroupements ne sont pas soumises à des contraintes réglementaires particulièrement exigeantes.

a) Les dispositions du code de l'urbanisme

Le code de l'environnement dispose :

- que l'implantation d'une éolienne d'une hauteur supérieure ou égale à 12 mètres est subordonnée à l'obtention d'un **permis de construire** (article L. 553-1) ;

- que l'implantation d'une ou plusieurs installations dont la hauteur de mât dépasse 50 mètres est subordonnée à la réalisation préalable d'une **étude d'impact** et **d'une enquête publique** (article L. 553-2) ;

- que les projets d'implantation qui ne sont pas subordonnés à la réalisation d'une étude d'impact doivent faire l'objet d'une notice d'impact.

· **Prendre en compte la protection des paysages et des sites**

Dans le domaine de la production d'électricité, hors le cas des installations destinées à l'autoconsommation, le permis de construire est délivré par le préfet.

Il paraît indispensable à votre rapporteur que le préfet s'entoure des avis permettant de s'assurer que le projet envisagé conjugue les différents enjeux en cause : développement de l'énergie éolienne **et** protection des sites et paysages.

A cet égard, et compte tenu des développements que devraient connaître les projets éoliens dans un proche avenir, il paraît indispensable d'équilibrer les points de vue des différentes administrations concernées, et que, à côté des services du ministère de l'équipement, les services déconcentrés du ministère de la culture (les services départementaux de l'architecture et du patrimoine -SDAP) et ceux du ministère de l'écologie et du développement durable (directions régionales de l'environnement) soient également consultés, ainsi que les commissions départementales de la nature, des paysages et des sites.

· **Prendre en compte les nuisances sonores**

Dans une étude récente, l'Académie de médecine a jugé insuffisant cet encadrement réglementaire. Elle a déploré, notamment, que « *ces engins électromécaniques manifestement bruyants n'aient pas été considérés d'emblée comme des établissements industriels* » par la loi du 2 juillet 2003 « Urbanisme et habitat ». Elle relève que l'étude d'impact ne tient pas compte de la spécificité du bruit de ces machines qui continuent en ce domaine, à relever de la simple réglementation des bruits de voisinage définis aux articles R. 1336-8 et R. 1336-9 du code de la santé publique, si bien que les procédures administratives n'imposent pas d'éloignement minimal des habitations.

Elle estime que, pour les éoliennes, une distance minimum de sécurité acoustique devrait être définie, même si cette distance devrait être propre à chaque implantation, car cette mesure est seule capable d'éviter toute nuisance.

Elle s'étonne que « *ce paramètre de bon sens ait été jusqu'ici ignoré, au point qu'actuellement ni les installateurs, ni les pouvoirs publics, ne peuvent fournir de statistiques indiquant pour chaque éolienne (ou parc d'éoliennes) privée ou publique, la distance séparant chaque engin de l'habitation la plus proche* ».

Constatant que les éoliennes peuvent comporter de vrais risques liés à l'éventualité d'un traumatisme sonore chronique, elle recommande, à titre conservatoire, que soit suspendue la construction des éoliennes d'une puissance supérieure à 2,5 mégawatts situées à moins de **1 500 mètres des habitations**.

Cette mesure conservatoire paraît de bon sens dans les zones rurales où le bruit ambiant est plus limité.

Votre commission souhaite que la véritable nature industrielle des éoliennes soit à l'avenir mieux reconnue et que leur implantation soit soumise à une réglementation spécifique tenant compte des nuisances sonores très particulières qu'elles induisent.

b) Des installations de nature industrielle

Votre rapporteur juge particulièrement inappropriée la notion de « *ferme éolienne* ». Cette expression, qui est la traduction littérale de l'expression anglaise « *wind farm* », renvoie à une représentation pastorale inadaptée. Certes, il s'agit d'une activité économique du secteur primaire et le vent est une ressource naturelle. Mais il est évident que l'énergie éolienne et son exploitation relèvent d'une activité industrielle, et non agricole.

Les expressions de « centrale éolienne » ou d'« usine éolienne » paraissent à ce titre mieux rendre compte de la réalité de ces installations, dont il faut rappeler ici les caractéristiques.

Les principaux constituants d'une éolienne sont :

- des fondations pouvant dépasser 100 mètres cubes ;
- une tour, métallique le plus souvent, soit tubulaire, soit treillis. A sa base, à l'intérieur on peut trouver le système de transformation électrique et une échelle pour accéder au sommet ;
- un rotor composé de l'ensemble des pales. Celles-ci sont habituellement au nombre de trois (système tripale). Parfois, l'éolienne n'en comprend que deux (système bipale) ;
- une nacelle abritant le coeur de l'éolienne, notamment la génératrice électrique, le multiplicateur, le système de frein...

DIMENSIONS ET POIDS DE 2 TYPES D'ÉOLIENNES

	Modèle 600-700 kW	Modèle 2-2,5MW
Longueur d'une pale	22 à 25 mètres	40 mètres
Hauteur de la tour	40 à 55 mètres	60 à 110 mètres
Point culminant	62 et 80 mètres	100 à 150 mètres

Poids d'une pale	2,5 tonnes	9 tonnes
Poids de la nacelle (sans rotor)	20 tonnes	60 tonnes
Poids de la tour	30 tonnes	100 à 220 tonnes
Poids total	60 tonnes	200 à 300 tonnes

Source ADEME : Guide du développement du parc éolien

Ces caractéristiques imposent de rigoureuses contraintes dans la configuration des routes d'accès et des pistes de desserte pour le passage des semi-remorques et des engins de levage.

Les plus fortes concernent les pales de 40 ou 50 mètres qui déterminent le rayon minimal de courbure de la voie d'accès. Il faut en effet relever que les pales sont fabriquées en usine en une seule pièce. En outre, le poids de la nacelle rend délicat le gravisement des secteurs pentus. A titre d'exemple, le montage du parc éolien de Sallèles-Limousin, dans l'Aude a demandé l'emploi d'une grue de 400 tonnes pour le levage des 50 tonnes de chaque nacelle.

Compte tenu de la dimension de ces chantiers, et des dépenses que peut représenter, a contrario, le **démontage d'une éolienne**, votre rapporteur juge indispensable d'encadrer celles-ci par certaines **garanties juridiques**.

Certes, l'article L. 553-3 du code de l'environnement rend l'exploitant d'une éolienne responsable de son démantèlement et de la remise en état du site à la fin d'exploitation. Il l'invite à constituer les garanties financières nécessaires à cette fin.

Votre rapporteur s'étonne que le décret en Conseil d'Etat qui devait déterminer les conditions de constitution de ces garanties financières n'ait toujours pas été adopté.

Il invite instamment les pouvoirs publics à remédier rapidement à cette lacune. La constitution de ces garanties financières présenterait le double avantage d'éviter l'apparition, comme en Espagne, de sites d'éoliennes abandonnées, et de mieux s'assurer de l'assise financière de leurs promoteurs.

2. Du bon usage des mécanismes incitatifs

Assurer une implantation des éoliennes plus respectueuse des paysages et du cadre de vie ne relève pas seulement de quelques améliorations ponctuelles des règles d'urbanisme. Cette exigence doit également être prise en compte par les mécanismes incitatifs - tarifs de rachat et fiscalité locale - qui jouent un rôle déterminant dans la localisation des centrales éoliennes.

a) Les zones de développement de l'éolien

La loi du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique a récemment modifié, dans un sens favorable au paysage, le dispositif relatif à **l'obligation d'achat** par EDF de l'électricité d'origine éolienne.

Le bénéfice de cette obligation d'achat à un tarif administré est subordonné, pour les installations éoliennes, à certaines conditions.

Dans le dispositif initial institué par l'article 10 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, le bénéfice de ce tarif était réservé aux sites de production inférieurs à **un seuil fixé à 12 mégawatts** et respectant une distance minimale avec le site le plus proche.

Ces dispositions qui encourageaient la multiplication et la dissémination des petites unités de production faisaient courir le risque aux paysages d'un mitage regrettable.

On doit se réjouir que le législateur lui ait substitué, avec la loi du 13 juillet 2005, un dispositif incontestablement mieux adapté.

Celui-ci ne repose plus sur la fixation d'un seuil, mais sur la création de **zones de développement de l'éolien (ZDE)**. Seules les éoliennes implantées dans le périmètre d'une de ces zones pourront à l'avenir bénéficier de l'obligation d'achat à un tarif garanti.

Ces zones sont définies par le préfet du département en fonction de trois critères : leur potentiel éolien, les possibilités de raccordement aux réseaux électriques, et la protection des paysages, des monuments historiques, et des sites remarquables ou protégés.

Elles sont proposées par la ou les communes dont tout ou partie du territoire est compris dans le périmètre proposé, ou par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, sous réserve de l'accord de la ou des communes membres dont tout ou partie du territoire est compris dans le périmètre proposé.

La proposition des zones de développement de l'éolien doit en préciser le périmètre et définir la puissance maximale et minimale des installations éoliennes existantes et futures, susceptibles de bénéficier de l'obligation d'achat.

Votre commission salue l'avancée que constitue la notion de zones de développement de l'éolien pour la prise en compte des paysages, des monuments historiques et des sites remarquables.

Elle souhaite que les préfets attachent au critère qui se rapporte à leur protection au moins autant d'attention qu'aux deux autres critères purement techniques du raccordement et du potentiel éolien.

Elle considère que même si le dossier de création d'une ZDE est instruit, au nom du préfet, par les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), il est indispensable que les directions régionales de l'environnement (DIREN) et les services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) y soient étroitement associés.

Il lui paraît aller de soi que la présence de ces deux services est indispensable au sein des pôles éoliens que les préfets sont incités à constituer par la circulaire du 19 juin 2006.

Cette même circulaire prévoit, très opportunément, la consultation de la **commission départementale de la nature et des sites et des paysages** réunie en formation sites et paysages. Cette commission, créée par l'article L. 341-16 du code de l'environnement est présidée par le préfet, et ses membres sont répartis en quatre collèges comprenant respectivement les représentants des services de l'Etat, les représentants des élus des collectivités territoriales, ainsi que des personnalités qualifiées dans le domaine de la nature et des personnalités dans le domaine concerné. Lorsque la commission siège en formation « site et paysages », ces personnalités sont des personnes ayant des compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme, de paysage, d'architecture et d'environnement.

Sans vouloir s'immiscer dans un domaine qui relève du pouvoir réglementaire, votre commission souhaite que des **représentants des grandes associations nationales** de protection des monuments historiques, ou de protection des paysages, soient systématiquement invitées à participer aux commissions départementales de la nature, des sites, et des paysages, lorsqu'elles sont réunies pour examiner un projet de création de ZDE.

Votre commission invite en effet les différentes administrations de l'Etat à **ne pas sous-estimer les impacts potentiels de la création de ZDE sur l'application des dispositifs de protection** qu'elles sont chargées de faire respecter, qu'ils portent sur les monuments historiques, les secteurs sauvegardés ou les espaces naturels.

Il s'agit notamment de l'ensemble des dispositions du Code du patrimoine relatives aux monuments historiques, et à leur champ de visibilité, ainsi qu'aux secteurs sauvegardés et aux zones de protection du paysage architectural, urbain et paysager.

La circulaire du 19 juin 2006 recense ces dispositifs de protection que les préfets devront prendre en compte, mais qu'il ne sera pas nécessairement facile de concilier avec la création de ZDE.

Le fait que l'aire d'étude de ces différents thèmes inclue, aux termes de la circulaire précitée, un périmètre de 10 kilomètres au-delà du territoire des

communes concernées, est un élément positif pour la protection des paysages.

**RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LA CIRCULAIRE DU 19 JUIN 2006
AUX PRÉFETS DE DÉPARTEMENT EN MATIÈRE DE PROTECTION
DES SITES REMARQUABLES ET PROTÉGÉS**

La ZDE doit tenir compte des prescriptions liées aux différentes législations et réglementations environnementales en vigueur, comme indiqué dans la circulaire interministérielle du 10 septembre 2003 relative à la promotion de l'énergie éolienne terrestre et dans le guide de l'étude d'impact sur l'environnement des parcs éoliens (MEDD/ADEME, janvier 2005).

Dans le cadre de l'éolien, on peut distinguer :

A- Les espaces dans lesquels il sera difficile d'installer des éoliennes, selon les textes juridiques définissant leurs objectifs. Il est donc recommandé de ne pas implanter des éoliennes dans ces zones. Il s'agit des outils réglementaires nationaux suivants :

- coeur des parcs nationaux (article L. 331-14 du code de l'environnement) ;
- réserves naturelles nationales et régionales (article L. 322-1 et suivants du code de l'environnement) ;
- milieux protégés par un arrêté préfectoral de protection des biotopes (article L. 411-1 et suivants du code de l'environnement) ;
- sites classés (articles L. 314-1 à 22 du code de l'environnement) ;
- espaces remarquables du littoral (au titre du L. 146-6 du code de l'urbanisme) et les terrains du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (article L. 322-9 du code de l'environnement) ;
- forêts de protection (article L. 411-1 du code forestier) ;
- réserves biologiques (domaniales et forestières, respectivement, convention générale du 3 février 1981 entre les ministères en charge de l'environnement, l'agriculture et l'ONF ; convention du 14 mai 1986 entre les ministères en charge de l'environnement, l'agriculture et l'ONF).

B- Les espaces qui font l'objet d'une réglementation environnementale et/ou d'engagements internationaux et qui mériteront une analyse au cas par cas. Leur prise en compte dans les ZDE constitue une alerte pour les futurs porteurs de projets qui devront prendre en compte ces sites sensibles. Il s'agit de :

a) Outils européens et internationaux :

- réseau Natura 2000 : les articles L. 414-4 et 5 du code de l'environnement précisent la procédure à suivre (régime d'évaluation d'incidences) et les conditions dans lesquelles un projet d'aménagement peut le cas échéant être accepté ;
- zone humide d'importance internationale (site Ramsar) (convention de 1975) ;
- réserve biogénétique du conseil de l'Europe ;
- patrimoine reconnu d'intérêt mondial, dont les réserves de biosphère de l'UNESCO.

b) Outils réglementaires nationaux :

- aire d'adhésion des parcs nationaux (article L. 331-14 du code de l'environnement) ;
- réserves nationales de chasse et de faune sauvage (article R. 222-92 du code de l'environnement) ;
- sites inscrits (article L. 314-1 à 22 du code de l'environnement) ;

- directive de protection et de mise en valeur des paysages (article R. 350-1 et suivants du code de l'environnement).

c) Outils fonciers nationaux

- politique des espaces naturels sensibles (ENS) d'un département (article L. 142-1 du code de l'urbanisme) ;

- terrain d'un réseau « Espaces naturels de France » (conservatoire régional ou départemental des espaces naturels).

d) Outil de connaissance nationale :

- zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) et inventaires du patrimoine naturel (article L. 411-5 du code de l'environnement)

e) Outil contractuel national :

- parc naturel régional (PNR) (article R. 244-4 du code de l'environnement).

Si dans la littérature locale (études disponibles déjà menées dans l'aire d'étude) des enjeux ornithologiques ou chiroptérologiques notables ont été identifiés, ils doivent être mentionnés dans le dossier de ZDE. Ils feront l'objet d'une étude plus fine, ultérieurement, lors de la demande de permis de construire d'un projet éolien. Le préfet peut également les mentionner dans sa lettre accompagnant l'arrêté préfectoral d'autorisation de création de ZDE.

Il invite les différents ministères, en charge du respect de ces prescriptions, et notamment le ministère de la culture, à prendre la mesure des remises en question que la création d'une ZDE pourrait avoir sur les périmètres de protection dont ils ont la charge.

• **La période transitoire**

La création d'une ZDE nécessite une procédure complexe et des délais pour aboutir.

Pour éviter de bloquer le développement de l'éolien dans l'attente de la création effective de ces zones, la loi a prévu une période de transition pendant laquelle l'ancien et le nouveau dispositif coexisteront. Cette période de transition court du 14 juillet 2005 au 14 juillet 2007.

Sans doute la volonté de ne pas compromettre les objectifs de développement de l'éolien a-t-elle conduit les pouvoirs publics à calculer d'une façon peut-être un peu généreuse la durée de cette période transitoire. Votre rapporteur craint que celle-ci ne provoque un afflux de nouveaux projets tentés de bénéficier des moindres exigences de l'ancien système.

Sans remettre en cause, un dispositif maintenant inscrit dans la loi, votre commission souhaite que les exigences de protection du paysage inscrites dans la circulaire du 16 juin 2006 ne soient pas perdues de vue lorsque les services auront à instruire des permis de construire se réclamant de la législation antérieure.

b) La taxe professionnelle

L'implantation d'une éolienne ou d'un ensemble d'éoliennes constitue pour une commune une ressource financière très significative, grâce au produit de la taxe professionnelle qu'elle génère.

L'intérêt que peut constituer cette ressource fiscale pour une municipalité n'est pas en soi condamnable mais soulève certaines questions.

Est-il équitable que seule la commune sur le territoire de laquelle sont implantées des éoliennes en perçoive le bénéfice fiscal, alors que les impacts négatifs éventuels en termes de nuisances sonores et d'impact paysager risquent également d'affecter les communes limitrophes ?

Les municipalités, et en particulier les plus petites et les plus pauvres d'entre elles, peuvent-elle résister à la tentation que constitue cette manne fiscale tombée du ciel, et ne risquent-elles pas d'être tentées de sacrifier un peu trop facilement le paysage dans lequel elles s'inscrivent ?

Certes, certains mécanismes de redistribution existent déjà, dans le cadre des projets portés par un établissement public de coopération culturelle. Mais ne conviendrait-il pas de généraliser ces mécanismes de péréquation pour éviter la constitution « d'émirats » éoliens ?

FISCALITÉ DU ZDE DÉPENDANT D'UN EPCI

L'article 1609 quinquies C du code général des impôts offre la possibilité aux EPCI qui n'ont pas recours à la Taxe professionnelle unifiée (TPU) d'adopter une taxe professionnelle analogue dans son principe à la taxe professionnelle perçue dans les zones d'activité économique. De cette façon, les communes qui proposent une ZDE peuvent bénéficier de retombées fiscales que des éoliennes soient installées ou non sur leur propre territoire.

En pratique, à compter du 14 juillet 2005, l'EPCI a la possibilité de se substituer à ses communes membres pour percevoir la taxe professionnelle afférente aux éoliennes implantées sur leur territoire. Une attribution de compensation des éventuels impacts environnementaux liés aux installations éoliennes est versée à la ou aux communes dont tout ou partie du territoire est situé à l'intérieur d'une ZDE.

Cette disposition s'applique également en l'absence de ZDE (*i.e.* installations résultant d'appels d'offres, installations ayant acquis le bénéfice de l'obligation d'achat avant le 14 juillet 2005, ou installations ayant bénéficié de l'obligation d'achat durant la période transitoire qui s'applique du 14 juillet 2005 jusqu'au 14 juillet 2007), aux communes d'implantation des installations éoliennes et aux communes limitrophes, membres de l'EPCI.

(Circulaire du 19 juin 2006)

*

* *

Comme il le rappelait en introduction, votre rapporteur n'est pas, par principe, défavorable au développement de l'énergie éolienne, car il considère que les énergies renouvelables constituent aujourd'hui un outil indispensable dans la lutte contre le réchauffement climatique et la mise en place d'une politique énergétique durable.

Il considère cependant que ce développement ne doit pas se faire au détriment des paysages qui façonnent l'identité de notre pays, et contribuent à son attrait et à sa douceur de vivre.

L'étendue de notre territoire, la variété de son régime des vents et la diversité de nos paysages, urbains, périurbains et ruraux devraient toutefois permettre de concilier le développement de l'éolien et respect du paysage.

Cette conciliation n'est évidemment pas possible partout, et il conviendra de se montrer très attentif à la sélection des sites retenus et à l'insertion des éoliennes dans chaque paysage.

Ces paysages devront être à l'échelle des éoliennes. Ainsi, pour s'en tenir à des exemples normands, ceux de l'estuaire de la Seine ou du Pont de Normandie, au demeurant déjà industrialisés, peuvent se prêter à l'implantation de projets éoliens ambitieux. Mais les hameaux et le bocage ne peuvent en revanche qu'être écrasés par de trop hautes machines.

De la pertinence des choix retenus dépend l'acceptation des éoliennes, et l'avenir de leur développement. Des implantations malheureuses, dont les éoliennes de Centuri dans le cap corse fournissent une illustration emblématique, ne pourraient qu'alimenter une réaction de rejet.