

Circulaire du 3 mai 2002 relative à la rationalisation et simplification des procédures applicables aux producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables

NOR : ATED0210205C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Pièce jointe : un rapport du groupe de travail interministériel du 3 avril 2002.

Le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, le ministre délégué à l'industrie, aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat et à la consommation, la secrétaire d'Etat au logement à Mesdames et Messieurs les préfets.

La France s'est engagée sur la voie du développement des énergies renouvelables et de l'accroissement de son efficacité énergétique, tant pour diversifier et sécuriser son approvisionnement énergétique que pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre.

Elle s'est fixée comme objectif, conformément à la directive européenne du 27 septembre 2001, relative à la promotion de l'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables, de faire passer de 15 à 21 % la part des sources d'énergies renouvelables et non polluantes dans sa consommation d'électricité.

Les interrogations des usagers et des riverains sur les projets éoliens et hydrauliques, tout comme les difficultés d'adaptation du cadre administratif général ont conduit les ministères chargés de l'environnement et de l'industrie à examiner les conditions à mettre en place en vue notamment de répondre aux exigences de l'article 6 de la directive précitée. Celle-ci prescrit aux Etats membres de réduire les obstacles réglementaires et non réglementaires à l'augmentation de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables, de rationaliser et d'accélérer les procédures administratives et de veiller à ce que les règles soient objectives, transparentes et non discriminatoires.

Un groupe de travail interministériel a procédé à une réflexion approfondie, accompagnée d'une large consultation des acteurs (associations de protection de l'environnement, d'usagers, opérateurs, acteurs locaux de l'administration). Ses conclusions font l'objet du rapport ci-joint. Elles comprennent plusieurs mesures que le gouvernement a approuvées dans leur ensemble. Certaines vont faire l'objet de décrets, actuellement en cours de préparation, de manière à garantir la meilleure sécurité juridique aux opérateurs et parties prenantes. D'autres sont d'ores et déjà applicables par vos services. La présente note a vocation à vous présenter brièvement l'ensemble de ces mesures, à vous guider dans leur mise en oeuvre en vous fournissant dès à présent un cadre général à l'instruction des dossiers.

1. Garantir la clarté et la transparence des procédures d'autorisation et de raccordement au réseau des installations d'énergie renouvelable

Afin de clarifier les conditions d'application du droit des sols aux projets éoliens, un permis de construire sera exigé pour toute installation éolienne d'une hauteur supérieure à 12 mètres (le code de l'urbanisme sera précisé en ce sens). Cette disposition ayant été anticipée dans de nombreux départements, vous pouvez continuer à instruire les demandes qui vous sont présentées dans ce cadre, sachant que dans le domaine de la production d'électricité, hors hypothèse d'autoconsommation, le permis de construire est délivré par le préfet. Ceci est d'autant plus important que la notification du délai d'instruction du permis de construire est nécessaire pour engager la procédure de raccordement. Les conclusions du rapport rappellent en outre les règles de conformité des projets éoliens aux documents d'urbanisme locaux.

Un seuil plus pertinent pour le déclenchement des études d'impact sera par ailleurs fixé. Le seuil de 2,5 MW pour les projets éoliens remplacera le critère financier actuel de 1,9 MEuro (l'annexe I au décret 77-1141 du 12 octobre 1977 sera modifiée à cet effet), tandis que pour les installations hydroélectriques, l'étude d'impact restera exigée au-delà d'une puissance de 500 kW.

La population sera associée aux projets éoliens à travers une enquête publique, dès lors qu'ils répondront aux critères de soumission à étude d'impact (l'annexe au décret du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement sera complétée à cet effet).

Les modifications réglementaires en matière d'enquête publique et d'étude d'impact ont été transmises pour avis au conseil d'Etat.

La transparence du raccordement au réseau électrique sera assurée par la mise en place d'une nouvelle procédure d'accès, déjà approuvée par la Commission de régulation de l'électricité, applicable uniformément à tous les producteurs à partir du 1^{er} septembre 2002 : à compter de la réception des informations requises (notamment la notification du délai d'instruction du permis de construire), le gestionnaire du réseau disposera d'un délai de trois mois pour instruire la demande et proposer au producteur une convention de raccordement ou une proposition technique et financière. Il précisera notamment si un renforcement du réseau est nécessaire et indiquera dans ce cas une estimation pour le délai nécessaire à ce renforcement. Le producteur devra répondre dans les trois mois à la proposition qui lui aura été faite.

2. Faciliter l'implantation des équipements éoliens et hydroélectriques dans le respect des exigences environnementales, à partir d'une bonne connaissance des enjeux et d'une concertation approfondie

Au vu des concertations engagées par certains d'entre vous, une expérimentation sera conduite pour déterminer l'opportunité d'identifier à l'échelle régionale et, le cas échéant, départementale, les zones les plus propices au

développement de l'énergie éolienne et celles qui, à l'inverse, sont susceptibles de poser des problèmes environnementaux. Cette expérimentation de gestion territoriale du développement de l'éolien sera engagée en Nord - Pas-de-Calais et sa pertinence évaluée avant d'en généraliser, le cas échéant, les modalités.

Nous appelons d'ores et déjà votre attention sur le caractère indicatif de ce type de « planification ». Sa réalisation ne saurait en aucun cas être un préalable à l'instruction des dossiers qui vous sont présentés.

Afin de renforcer l'expertise sur les énergies renouvelables et leur impact environnemental, des guides méthodologiques seront prochainement à disposition de vos personnels chargés de l'instruction des dossiers, ces personnels ayant également la possibilité de suivre des formations, tant en ce qui concerne l'énergie éolienne qu'hydroélectrique. Nous vous demandons également de vous préparer à la mise en place d'un fichier départemental des études d'impact, qui pourra être particulièrement précieux aussi bien pour les pétitionnaires que pour les associations de protection de la nature ou les riverains.

Si les procédures d'instruction devraient être grandement facilitées par les initiatives décrites ci-dessus, il importe que, sans attendre, elles soient menées de la façon la plus satisfaisante notamment à travers le respect des délais prescrits et l'indication au pétitionnaire des pièces requises par les exigences de la réglementation dès le dépôt de la demande et ce de manière exhaustive, tant en ce qui concerne l'éolien que l'hydraulique.

L'ensemble de ces clarifications et simplifications est à même de favoriser l'essor des filières de production d'électricité d'origine renouvelable, dans le plus grand respect des aspirations locales et des exigences environnementales. Cet essor constitue un premier pas vers un développement plus durable, il est nécessaire pour respecter nos objectifs nationaux et nos engagements internationaux en matière d'énergie et d'environnement. Pour partie, ces mesures sont d'ores et déjà applicables dans le cadre du droit actuel, et il vous appartient de veiller à leur mise en oeuvre immédiate, afin que la courte période transitoire qui nous sépare de la consolidation du cadre juridique ne soit pas perdue pour le développement des énergies renouvelables dans notre pays.

Le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Y. Cochet

*Le ministre délégué à l'industrie,
aux petites et moyennes
entreprises,
au commerce, à l'artisanat
et à la consommation,
C. Pierret*

*La secrétaire d'Etat
logement,
M.-N. Lienemann*

Rapport du groupe de travail sur la rationalisation et la simplification des procédures applicables aux producteurs d'électricité à partir de ressources d'énergie renouvelables

SOMMAIRE

- Introduction
- I. Le contexte énergétique
 - I.1. Mise en perspective des énergies renouvelables
 - I.2. Les politiques de soutien aux énergies non polluantes et renouvelables
- II. Etat des procédures
 - II.1. Les procédures énergétiques
 - II.2. Cas de l'éolien (terrestre)
 - II.3. Cas de l'hydroélectricité
- III. Evaluation des procédures
 - III.1. L'éolien
 - III.2. La petite hydroélectricité
- IV. Diagnostic du groupe de travail
 - IV.1. Appréciation sur la nature des problèmes à résoudre
 - IV.2. Démarche proposée
 - IV.3. La question du guichet unique
- V. Conclusion du groupe de travail : les mesures à prendre
 - V.1. Garantir la clarté et la transparence des procédures
 - V.2. Faciliter l'implantation des équipements éoliens et hydroélectriques dans le respect des exigences environnementales

Article 6 de la directive européenne relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité

1. Les Etats membres ou les organismes compétents désignés par les Etats membres évaluent le cadre législatif et réglementaire existant concernant les procédures d'autorisation ou les autres procédures prévues à l'article 4 de la directive 96/92/CE, applicables aux installations de production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables en vue de :

- réduire les obstacles réglementaires et non réglementaires à l'augmentation de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables ;
- rationaliser et accélérer les procédures au niveau administratif approprié ;
- et veiller à ce que les règles soient objectives, transparentes et non discriminatoires, et tiennent dûment compte des particularités des différentes technologies utilisant des sources d'énergie renouvelables.

2. Les Etats membres publient, au plus tard le 27 octobre 2003, un rapport sur l'évaluation visée au paragraphe 1, indiquant, le cas échéant, les actions entreprises. L'objet de ce rapport est de fournir, lorsque ceci est pertinent dans le cadre législatif national, un aperçu de l'état notamment de :

- la coordination entre les différentes administrations en matière de délais, de réception et de traitement des demandes d'autorisation, FR *Journal officiel des Communautés européennes* 27.10.2001 L. 283/37 ;
- l'établissement de lignes directrices éventuelles pour les activités visées au paragraphe 1 et la faisabilité d'une planification rapide pour les producteurs d'électricité utilisant des sources d'énergies renouvelables ;
- la désignation d'autorités agissant en qualité de médiateur dans les litiges entre les autorités chargées de la délivrance des autorisations et les requérants.

3. Dans le rapport visé à l'article 8 et sur la base des rapports des Etats membres visés au paragraphe 2 du présent article, la Commission évalue les meilleures pratiques en vue de réaliser les objectifs visés au paragraphe 1.

1. Le contexte énergétique

1.1. *Mise en perspective des énergies renouvelables*

Depuis cinq ans, un cadre favorable est mis en place en Europe et en France pour développer les sources d'énergies renouvelables (SER), éolien, solaire, hydraulique, biomasse, biogaz et géothermie, notamment en ce qui concerne la production d'électricité.

a) Les enjeux.

Cette stratégie, qui s'inscrit dans le cadre de la politique de maîtrise de l'énergie, s'appuie sur trois arguments majeurs :

- la protection de l'environnement : le gouvernement a fixé l'objectif de diminuer d'ici à 2010 de 16 millions de tonnes de carbone les émissions de gaz à effet de serre, au-delà des résultats attendus des mesures déjà décidées. La contribution attendue des SER est d'environ 1 million de tonnes (7 %) ;
- l'enjeu économique et le développement local : la libéralisation du marché de l'électricité offre une opportunité aux SER. Au niveau local, la survenue en décembre 1999 de deux tempêtes majeures a fait apparaître l'intérêt d'une gestion plus décentralisée de l'énergie, offrant des opportunités d'aménagement du territoire et permettant de créer proportionnellement plus d'emplois que la production centralisée ;
- la sécurité énergétique : en France, le paysage énergétique est dominé par le pétrole (41 % des besoins en 1999) et l'électricité (37 %), dont la majeure partie est d'origine nucléaire. Les SER constituent une composante de la stratégie de diversification des approvisionnements.

b) Le gisement.

La France n'est pas dotée d'importantes ressources énergétiques fossiles. En revanche, elle dispose d'un gisement important d'énergies renouvelables, dont l'exploitation n'est pas homogène : si la France est aujourd'hui un des premiers producteurs d'énergies renouvelables d'Europe, c'est essentiellement grâce à l'hydraulique, voire à la biomasse, mais non à l'éolien ou à l'énergie solaire, qui ont encore une part mineure dans cette production. Cependant la filière éolienne est en forte croissance au niveau mondial et, certains pensent que d'ici à la fin du prochain siècle elle pourrait occuper une place comparable à celle de l'hydraulique.

Les sources d'énergies renouvelables (SER) sont inégalement réparties selon les régions et en fonction des types d'énergie. L'hydroélectricité est ainsi principalement le fait du sud de la France. Le bilan de l'énergie dans les régions dressé par l'Observatoire de l'énergie montre ainsi que Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, le Limousin et l'Alsace parvenaient en 1997 à produire plus de 50 % de leur électricité à partir d'énergies renouvelables (en l'occurrence l'hydroélectricité), et de ce fait de couvrir plus de 30 % de leurs besoins grâce aux énergies renouvelables (hydroélectricité et bois). Par ailleurs la région Provence - Alpes-Côte d'Azur et la Corse et, dans une moindre mesure, l'Auvergne et le Languedoc-Roussillon réalisaient des performances supérieures à la moyenne nationale.

En ce qui concerne l'hydroélectricité, 90 % de la production est assurée par des équipements de plus de 10 MW de puissance, 54 % de la production est assurée par des centrales au fil de l'eau, situées sur les fleuves et qui ne font pas appel à des retenues. Les petites centrales hydrauliques (<10 MW) produisaient 7,3 TWh en 1999. Ce chiffre pourrait être accru, notamment par une utilisation plus intensive de l'existant.

Les disponibilités théoriques permettent d'envisager un certain rééquilibrage en fonction des énergies. Le biogaz

constitue par exemple un potentiel de production d'électricité pour la moitié nord : biogaz de déchets agricoles dans les régions Centre, Champagne-Ardenne, Picardie, Bourgogne, Ile-de-France ; biogaz de déjections animales en Bretagne et en Pays de la Loire. Le potentiel pour le biogaz de décharges est estimé à 1,8 TWh sur un total valorisable d'environ 3 TWh, envisagé à l'horizon 2010. Pour l'éolien, les possibilités sur le continent se concentrent essentiellement dans le Sud-Est et le Nord-Ouest. Le solaire constitue essentiellement un substitut à l'énergie de réseau pour les sites isolés. Bien que la filière ait encore des progrès à faire en termes de coût, son potentiel est réel, en particulier sur le Sud-Est, la Corse, la vallée du Rhône et le littoral atlantique (Vendée, Deux-Sèvres, Charente, Gironde). La capacité installée est aujourd'hui de 2,5 MW, produisant environ 2 GWh.

Dans le cadre de la loi de 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), la France s'est dotée d'un schéma de services collectifs de l'énergie qui s'intéresse notamment à la valorisation des ressources locales d'énergies renouvelables. Ce schéma propose de compléter les mesures nationales en associant les collectivités territoriales à la politique de l'énergie et au développement durable du territoire. Il confie à la Commission régionale de l'aménagement et de développement du territoire (CRADT) l'élaboration du volet régional du schéma de services collectifs de l'énergie qui devra notamment comporter un programme d'action pour le développement des énergies renouvelables et l'utilisation rationnelle de l'énergie au niveau local.

c) La directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables.

La promotion des sources d'énergie renouvelables figure au premier rang des priorités de la Communauté pour les mêmes motifs de sécurité de l'approvisionnement énergétique, de protection de l'environnement et de développement local que ceux qui ont guidé l'action au plan national. A la suite de la publication en 1998 d'un livre blanc, une directive sur la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables a été adoptée le 27 septembre 2001.

Cette directive s'inscrit dans l'effort européen de lutte contre l'effet de serre (projet qui a fait l'objet d'un accord politique à l'unanimité le 5 décembre 2000, sous présidence française, par le Conseil Energie). Elle a pour objectif de base de créer un cadre qui facilite un accroissement significatif à moyen terme de la production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables dans l'Union européenne. Vu l'importante contribution que les SER peuvent apporter à la réalisation des engagements de la Communauté en matière de réduction des gaz à effet de serre, leur expansion dans l'Union européenne est un élément essentiel dans l'éventail de mesures requis pour respecter le protocole de Kyoto et, par la suite, dans le train de mesures destiné à respecter d'autres engagements. Les sources d'énergies renouvelables jouent également un rôle de premier plan dans le processus d'intégration de l'environnement dans la politique énergétique, demandé par le Conseil européen de Cardiff en 1998, compte tenu des objectifs de développement durable et d'intégration de la politique de l'environnement dans les autres politiques communautaires auxquels le traité d'Amsterdam donne encore plus de poids (art. 6 du traité CE).

La directive propose que tous les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour veiller à ce que la consommation d'électricité SER se développe conformément aux objectifs énergétiques et environnementaux précités. Les Etats membres seront donc tenus :

- de fixer et de respecter chaque année des objectifs nationaux de consommation intérieure future d'électricité SER en termes de kWh consommés ou en pourcentage de la consommation d'électricité pour les dix prochaines années ; ces objectifs seront compatibles avec les objectifs exposés dans le Livre blanc sur les sources d'énergies renouvelables et en particulier avec la proportion de 22,1 % d'électricité SER dans la consommation communautaire totale d'électricité, mentionnée à l'annexe 1 de la directive. Ils seront également compatibles avec les engagements en matière de changement climatique acceptés par la Communauté à Kyoto ;
- de publier chaque année leurs objectifs de consommation et les mesures prises et à prendre à l'échelon national pour atteindre ces objectifs (cf. note 1) .

L'objectif suggéré pour la France consiste à faire passer la part de l'électricité d'origine renouvelable dans la consommation intérieure brute d'électricité de 15 % en 1997 à 21 % en 2010. Atteindre cet objectif de la Commission européenne suppose à la fois des efforts significatifs de maîtrise de la demande d'électricité et un soutien important à la production E-SER, notamment l'éolien, le biogaz et la biomasse. L'accroissement nécessaire de la production E-SER représente de 33 à 50 TWh selon que les scénarios d'évolution de la demande retenus sont « verts » ou « tendanciels », et la possibilité de valoriser de tels potentiels dépend largement de l'acceptation de nouvelles installations au plan local.

Cet effort de promotion des énergies renouvelables se traduit par un certain nombre de mesures d'accompagnement. En premier lieu, il est envisagé la mise en place d'un régime de certification d'origine reconnu mutuellement entre les Quinze, qui pourrait constituer la première étape d'un futur système d'échange européen de certificats verts. En outre, cette directive précise les conditions d'accès des énergies renouvelables aux réseaux électriques dans la limite de leurs capacités et incite les Etats à favoriser le raccordement des énergies renouvelables aux réseaux existants (cf. article 7 du chapitre V de la directive européenne relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité).

Enfin, la directive admet, au moins à titre transitoire, l'existence de systèmes de soutien nationaux sans lesquels la promotion et la diffusion des énergies renouvelables seraient impossibles, car on ne saurait s'en remettre dans ce domaine aux seules forces du marché qui ne permettent pas à des filières émergentes d'énergies renouvelables de s'imposer. Cette disposition en faveur des systèmes de soutien existants est décisive pour favoriser la confiance des investisseurs dans les filières d'énergies renouvelables, bien que la période de transition vers un cadre communautaire proposé (sept ans au moins) paraisse faible au regard de la durée d'un contrat d'obligation d'achat (quinze ans).

Article 7 (chapitre V) de la directive européenne relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité

1. Sans préjudice du maintien de la fiabilité et de la sécurité du réseau, et dans la limite des capacités du réseau, les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour faire en sorte que les opérateurs de systèmes de transport et de distribution présents sur leur territoire garantissent le transport et la distribution de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables. Ils peuvent, en outre, prévoir un accès prioritaire au réseau de l'électricité produite à partir de sources renouvelables. Pour ce qui est de la gestion des installations de production, les opérateurs de systèmes de transport donnent la priorité aux installations utilisant les sources d'énergie renouvelables, dans la mesure permise par le fonctionnement du système électrique national.

2. Les Etats membres mettent en place un cadre juridique ou exigent des opérateurs des systèmes de transport et de distribution qu'ils définissent et publient leurs règles standardisées concernant la prise en charge des coûts des adaptations techniques, telles que les raccordements au réseau et les renforcements du réseau, qui sont nécessaires pour intégrer les nouveaux producteurs alimentant le réseau interconnecté en électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables.

Ces règles se fondent sur des critères objectifs, transparents et non discriminatoires qui tiennent compte, en particulier, de tous les coûts et avantages liés à la connexion de ces producteurs au réseau. Ces règles peuvent avoir différents types de connexion.

3. Le cas échéant, les Etats membres peuvent exiger des opérateurs des systèmes de transport et de distribution qu'ils supportent la totalité ou une partie des coûts visés au paragraphe 2.

4. Les opérateurs des systèmes de transport et de distribution sont tenus de fournir au nouveau producteur désireux de se connecter une estimation complète et détaillée des coûts liés au raccordement. Les Etats membres peuvent permettre aux producteurs d'électricité utilisant des sources d'énergie renouvelables qui souhaitent se connecter au réseau de lancer un appel d'offres sur les travaux de connexion.

5. Les Etats membres mettent en place un cadre juridique ou exigent des opérateurs des systèmes de transport et de distribution qu'ils définissent et publient leurs règles standardisées concernant le partage des coûts des installations du système, tels que les raccordements et les renforcements du réseau, entre tous les producteurs qui en bénéficient.

Ce partage est appliqué au moyen d'un mécanisme fondé sur des critères objectifs, transparents et non discriminatoires tenant compte des avantages que les producteurs raccordés initialement et par la suite ainsi que les opérateurs des systèmes de transport et de distribution tirent des raccordements.

6. Les Etats membres veillent à ce que l'imputation des frais de transport et de distribution n'engendre aucune discrimination à l'égard de l'électricité produite à partir de sources renouvelables, y compris notamment l'électricité provenant de sources renouvelables produites dans les régions périphériques, telles que les régions insulaires et les régions à faible densité de population.

Le cas échéant, les Etats membres mettent en place un cadre juridique ou imposent aux opérateurs des systèmes de transport et de distribution l'obligation de veiller à ce que les frais de transport et de distribution provenant d'installations utilisant des sources renouvelables tiennent compte des bénéfices réalisables grâce au raccordement de l'installation au réseau. Ces bénéfices peuvent découler de l'utilisation directe du réseau basse tension.

7. Dans le rapport visé à l'article 6, paragraphe 2, les Etats membres examinent également les mesures à prendre pour faciliter l'accès au réseau de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables. Ce rapport examine, entre autres, la faisabilité de l'introduction du comptage bidirectionnel.

1.2. Les politiques de soutien aux énergies non polluantes et renouvelables

a) Analyse par filière

Ces politiques concernent en premier lieu la filière éolienne, en forte croissance au niveau mondial et dont on pense que la baisse de son coût de production pourrait la rendre économiquement rentable à l'horizon 2020, malgré les difficultés liées à la livraison d'énergie non garantie.

Afin de mieux exploiter un gisement éolien qui la place au second rang européen, la France a lancé en 1996 le programme Eole 2005, qui avait pour objectif d'installer en France un parc éolien d'une puissance de 250 à 500 MW. Ce programme avait une double finalité, énergétique et industrielle. Sur le plan énergétique, il s'agissait de préparer la France à exploiter sa ressource éolienne qui est, avec un potentiel de 156 TWh/an (cf. note 2), la seconde d'Europe. L'objectif était qu'à l'issue du programme, l'éolien soit une énergie compétitive et puisse couvrir une part significative de la croissance de nos besoins en électricité, tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre. Sur le plan industriel, il s'agissait de profiter de l'opportunité que représente un marché mondial en forte croissance et de donner à l'industrie française, déjà très présente à l'exportation sur certains créneaux, des références sur le territoire national ainsi que la possibilité de développer des aérogénérateurs de grande puissance.

Pour développer l'éolien, la France a privilégié d'abord la procédure d'appel à propositions. Dans le cadre du programme Eole 2005, des appels à propositions étaient lancés par EDF pour la fourniture d'électricité d'origine éolienne. Ces propositions étaient examinées au regard de critères préalablement établis : le prix demandé pour le rachat de l'électricité produite, mais aussi les qualités environnementales du projet, ses innovations technologiques, son acceptabilité par les populations et les élus concernés... Le principe d'appel à proposition se justifiait jusqu'ici par la constatation que faute

d'expérience, la puissance publique se trouvait dans l'incapacité de fixer *a priori* un tarif équilibré à la fois rémunérateur pour l'investisseur et acceptable pour le consommateur d'électricité. Forte de cette expérience, elle a récemment publié un tarif d'achat de l'électricité d'origine éolienne avec pour objectif de créer rapidement 1 500 MW de nouvelles installations et à plus long terme (2010) à un niveau compatible avec les objectifs de la directive du 27 septembre 2001.

Les autres politiques de soutien aux énergies non polluantes concernent la biomasse et l'énergie solaire thermique. L'utilisation de la biomasse pour la production d'électricité est une filière qui permettra d'aider à atteindre les objectifs du protocole de Kyoto. A la demande du gouvernement, EDF a préparé un appel à propositions pour la fourniture d'électricité à partir de biomasse pour une capacité de 10 MW, afin de permettre la réalisation d'une ou deux installations expérimentales. Par ailleurs, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie finance des programmes de recherche/développement dans ce domaine, notamment sur la co-combustion biomasse/charbon (avec, comme autre effet positif, une réduction des émissions de SO₂) et sur le cycle combiné avec gazéification préalable de la biomasse.

En ce qui concerne la filière de l'énergie solaire thermique, le programme Hélios 2006 vise l'installation de 250 000 mètres carrés de capteurs cumulés sur 7 ans. Des aides financières, généralement abondées par les collectivités locales, visent à accélérer l'équipement en chauffe-eau individuels et les opérations collectives d'eau chaude sanitaire solaire. L'objectif visé en France peut sembler modeste, notamment en comparaison avec l'Allemagne qui installe 500 000 mètres carrés par an et qui affiche dans son plan « Solar na klar » un quintuplement en 3 à 4 ans, mais le rythme affiché par le programme Hélios 2006 est adapté au contexte actuel. Il permet aux entreprises françaises ou présentes sur le marché français de développer significativement une offre de qualité et d'aller ainsi progressivement vers une baisse des coûts des systèmes installés.

b) La loi sur le service public de l'électricité :
les tarifs d'achat

Conformément aux principes posés par l'article 10 de la loi sur le service public de l'électricité adoptée en février 2000, les producteurs d'électricité à partir d'installations qui valorisent les déchets ménagers ou d'installations qui utilisent des énergies renouvelables, ou qui mettent en oeuvre des techniques performantes en termes d'efficacité, telle que la cogénération, bénéficient, dans certaines conditions, d'une obligation d'achat. Les tarifs et futurs tarifs d'achat de l'électricité produite doivent être fondés sur les « coûts évités » au système électrique. Ceux-ci sont déterminés par référence aux coûts d'investissement et d'exploitation d'une turbine à gaz à cycle combiné, qui se situent aujourd'hui entre 3 centimes d'euros/kWh et 4 centimes d'euros/kWh pour un fonctionnement en base ou semi-base avec une puissance partiellement garantie. Il convient d'ajouter à ces coûts une prime environnementale d'environ 1 centime d'euros/kWh, liée aux économies d'émissions de CO₂, permises par ce mode de production d'électricité.

Dans le cas de la filière éolienne, chaque producteur pourra signer un contrat d'une durée de 15 ans, lui permettant d'obtenir une rémunération de l'énergie élevée sur les 5 premières années, de l'ordre de 8 centimes d'euros/kWh, puis une rémunération dépendant de la durée de fonctionnement effectivement constatée sur la première période, comprise entre 3 et 8 centimes d'euros/kWh. Les sites les plus ventés percevront aussi une rémunération par kWh plus faible, tous en bénéficiant d'une rentabilité légèrement plus élevée, ce qui permet d'encourager les investissements les plus rentables pour la collectivité. Selon les sites, les tarifs seront donc compris, dans un premier temps, entre 5 et 8 centimes d'euros/kWh, en moyenne sur 15 ans. Une dégressivité des tarifs sera ensuite appliquée en fonction de la date de demande de contrat d'achat, pour traduire la baisse des coûts due au progrès technique et au développement de la filière. Des tarifs particulièrement intéressants seront offerts pour une première tranche de 1 500 MW afin de favoriser un développement rapide de la filière. Ces tarifs permettront une rentabilité satisfaisante pour les investisseurs et l'accessibilité à une gamme de sites très large. Ils représentent un effort important de la collectivité : on prévoit un coût annuel de 60 MEuro par an et par tranche de 500 MW installés pour le fonds du service public de la production d'électricité, soit une majoration de l'ordre de 0,2 euros/MWh par tranche sur chaque facture d'électricité.

En ce qui concerne l'hydroélectricité, chaque producteur devrait pouvoir signer un contrat d'une durée de 20 ans, lui permettant d'obtenir une rémunération de l'énergie produite élevée, de l'ordre de 6 centimes d'euros/kWh pour les centrales d'une puissance inférieure à 500 kVA. Cette rémunération sera complétée par une majoration de qualité, établie en fonction de la régularité de la production (cf. note 3), et qui pourrait s'élever jusqu'à 1,5 centimes d'euros/kWh supplémentaires en hiver.

On prévoit un coût annuel de 76 MEuro par an et par tranche de 500 MW installés pour le fonds du service public de la production d'électricité, soit une majoration de 0,15 euros/MWh par tranche sur chaque facture d'électricité (la puissance hydraulique est plus assurée, ce qui augmente la valeur des kWh produits sur le marché et diminue d'autant la majoration ; d'autre part la production hydraulique par MW installé est plus importante que la production éolienne).

L'adoption de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité et l'adoption de la directive relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité, dessinent un cadre réglementaire propice à l'émergence des nouvelles énergies à faible impact sur l'effet de serre. L'installation des équipements productifs doit cependant prendre en compte les contraintes spatiales et environnementales par le biais de procédures (permis de construire, études d'impact...). Or, ces procédures peuvent constituer, si elles sont insuffisamment claires et transparentes, un obstacle à l'installation effective de nouveaux équipements de production d'énergie renouvelable. C'est tout du moins ce que pensent certains producteurs potentiels. Ce sujet est traité dans la partie suivante.

Article 6

I. Avant le 31 décembre 2002, une loi d'orientation sur l'énergie exposera les lignes directives de la programmation pluriannuelle des investissements de production.

Le ministre chargé de l'énergie arrête et rend publique la programmation pluriannuelle des investissements de production qui fixe les objectifs en matière de répartition des capacités de production par source d'énergie primaire et, le cas échéant, par technique de production et par zone géographique. Cette programmation est établie de manière à laisser une place aux productions décentralisées, à la cogénération et aux technologies nouvelles. Cette programmation fait l'objet d'un rapport présenté au Parlement par le ministre chargé de l'énergie dans l'année suivant tout renouvellement de l'Assemblée nationale. Le premier de ces rapports est présenté dans l'année qui suit la promulgation de la présente loi.

Pour élaborer cette programmation, le ministre chargé de l'énergie s'appuie notamment sur le schéma de services collectifs de l'énergie et sur un bilan prévisionnel pluriannuel établi au moins tous les deux ans, sous le contrôle de l'Etat, par le gestionnaire du réseau public de transport. Ce bilan prend en compte les évolutions de la consommation, des capacités de transport, de distribution et des échanges avec les réseaux étrangers.

II. Dans le cadre de la programmation pluriannuelle des investissements, les nouvelles installations de production sont exploitées par toute personne, sous réserve des dispositions des articles L. 2224-32 et L. 2224-33 du code général des collectivités territoriales, dès lors que cette personne est titulaire d'une autorisation d'exploiter obtenue selon la procédure prévue à l'article 7, le cas échéant au terme d'un appel d'offres tel que prévu à l'article 8.

Toutefois, les installations dont la puissance installée par site de production est inférieure ou égale à 4,5 mégawatts sont réputées autorisées sur simple déclaration préalable adressée au ministre chargé de l'énergie, qui en vérifie la conformité avec les dispositions de la présente loi. Sont également considérées comme nouvelles installations de production au sens du présent article les installations qui remplacent une installation existante ou en augmentent la puissance installée d'au moins 10 % ainsi que les installations dont la source d'énergie primaire change. Pour les installations dont la puissance installée augmente de moins de 10 %, une déclaration est faite par l'exploitant auprès du ministre chargé de l'énergie.

III. En cas de crise grave sur le marché de l'énergie, de menace pour la sécurité ou la sûreté des réseaux et installations électriques, ou de risque pour la sécurité des personnes, des mesures temporaires de sauvegarde peuvent être prises par le ministre chargé de l'énergie, notamment en matière d'octroi ou de suspension des autorisations, sans que ces mesures puissent faire l'objet d'une indemnisation.

Article 7

I. - L'autorisation d'exploiter est délivrée par le ministre chargé de l'énergie.

L'autorisation est nominative et incessible. En cas de changement d'exploitant, l'autorisation ne peut être transférée au nouvel exploitant que par décision du ministre chargé de l'énergie.

Lors du dépôt d'une demande d'autorisation d'exploiter une nouvelle installation de production, le ministre chargé de l'énergie en rend publiques les principales caractéristiques en termes de capacité de production, de source d'énergie primaire, de technique de production et de localisation afin d'assurer une parfaite transparence dans la mise en oeuvre de la programmation pluriannuelle des investissements.

II. - Les titres administratifs délivrés en application de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique valent autorisation au sens de la présente loi.

III. - Les installations existantes, régulièrement établies à la date de publication de la présente loi, sont réputées autorisées au titre du présent article.

IV. - Les producteurs autorisés au titre du présent article sont réputés autorisés à consommer l'électricité ainsi produite pour leur propre usage sous réserve des dispositions des articles L. 2224-32 et L. 2224-33 du code général des collectivités territoriales.

Article 8

Lorsque les capacités de production ne répondent pas aux objectifs de la programmation pluriannuelle des investissements, notamment ceux concernant les techniques de production et la localisation géographique des installations, le ministre chargé de l'énergie peut recourir à la procédure d'appel d'offres, après avis du gestionnaire du réseau public de transport et, le cas échéant, de chaque gestionnaire de réseau public de distribution concerné.

Le ministre chargé de l'énergie définit les conditions de l'appel d'offres que met en oeuvre la commission de régulation de l'électricité sur la base d'un cahier des charges détaillé. Sont notamment précisées les caractéristiques énergétiques, techniques, économiques, financières, l'utilisation attendue et la région d'implantation de l'installation de production objet de l'appel d'offres.

Peut participer à un appel d'offres toute personne, sous réserve des dispositions des articles L. 2224-32 et L. 2224-33 du code général des collectivités territoriales, exploitant ou désirant construire une unité de production, installée sur le territoire d'un Etat membre de la Communauté européenne ou, dans le cadre de l'exécution d'accords internationaux, sur le territoire de tout autre Etat.

Après avoir recueilli l'avis motivé de la Commission de régulation de l'électricité, le ministre chargé de l'énergie désigne le ou les candidats retenus à la suite d'un appel d'offres. Lorsqu'il prend sa décision, le ministre procède à la publication de l'avis de la commission. Il délivre les autorisations prévues à l'article 7. Il a la faculté de ne pas donner suite à l'appel d'offres.

Lorsqu'ils ne sont pas retenus, Electricité de France et, dans le cadre de leur objet légal dès lors que les installations sont raccordées à leur réseau de distribution, les distributeurs non nationalisés mentionnés à l'article 23 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 précitée sont tenus de conclure dans les conditions fixées par l'appel d'offres, un contrat d'achat de l'électricité avec le candidat retenu, en tenant compte du résultat de l'appel d'offres.

Electricité de France ou, le cas échéant, les distributeurs non nationalisés mentionnés à l'article 23 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 précitée concernés préservent la confidentialité des informations d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique dont le service qui négocie et qui conclut le contrat d'achat d'électricité a connaissance dans l'accomplissement de ses missions et dont la communication serait de nature à porter atteinte aux règles de concurrence libre et loyale et de non-discrimination imposées par la loi. La liste de ces informations est déterminée par décret en Conseil d'Etat. Est puni de 100 000 F d'amende la révélation à toute personne étrangère au service qui négocie et qui conclut le contrat d'achat d'une des informations précitées par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire.

Article 9

- I. - Les critères d'octroi de l'autorisation mentionnée à l'article 7 portent sur :
- la sécurité et la sûreté des réseaux publics d'électricité, des installations et des équipements associés ;
 - la nature des sources d'énergie primaire ;
 - le choix des sites, l'occupation des sols et l'utilisation du domaine public ;
 - l'efficacité énergétique ;
 - les capacités techniques, économiques et financières du candidat ou du demandeur ;
 - la compatibilité avec les principes et les missions de service public, notamment les objectifs de la programmation pluriannuelle des investissements et la protection de l'environnement ;
 - le respect de la législation sociale en vigueur.

Les mêmes critères servent à l'élaboration des cahiers des charges des appels d'offres mentionnés à l'article 8.

L'octroi d'une autorisation au titre de la présente loi ne dispense pas son bénéficiaire d'obtenir les titres requis par d'autres législations.

- II. - Des décrets en Conseil d'Etat fixent les modalités d'application des articles 6 à 9.

Article 10

Sous réserve de la nécessité de préserver le bon fonctionnement des réseaux, Electricité de France et, dans le cadre de leur objet légal et dès lors que les installations de production sont raccordées aux réseaux publics de distribution qu'ils exploitent, les distributeurs non nationalisés mentionnés à l'article 23 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 précitée sont tenus de conclure, si les producteurs intéressés en font la demande, un contrat pour l'achat de l'électricité produite sur le territoire national par :

1. Les installations qui valorisent des déchets ménagers ou assimilés mentionnés aux articles L. 2224-13 et L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales ou qui visent l'alimentation d'un réseau de chaleur ; dans ce dernier cas, la puissance installée de ces installations doit être en rapport avec la taille du réseau existant ou à créer.

2. Les installations dont la puissance installée par site de production n'excède pas 12 mégawatts qui utilisent des énergies renouvelables ou qui mettent en oeuvre des techniques performantes en termes d'efficacité énergétique, telles que la cogénération, lorsque ces installations ne peuvent trouver des clients éligibles dans des conditions économiques raisonnables au regard du degré d'ouverture du marché national de l'électricité. Un décret en Conseil d'Etat fixe, par catégorie d'installations, les limites de puissance installée par site de production des installations qui peuvent bénéficier de cette obligation d'achat. Ces limites sont révisées pour prendre en compte l'ouverture progressive du marché national de l'électricité.

Un décret précise les obligations qui s'imposent aux producteurs bénéficiant de l'obligation d'achat, ainsi que les conditions dans lesquelles les ministres chargés de l'économie et de l'énergie arrêtent, après avis de la Commission de régulation de l'électricité, les conditions d'achat de l'électricité ainsi produite.

Sous réserve du maintien des contrats en cours et des dispositions de l'article 50, l'obligation de conclure un contrat d'achat prévu au présent article peut être partiellement ou totalement suspendue par décret, pour une durée qui ne peut excéder dix ans, si cette obligation ne répond plus aux objectifs de la programmation pluriannuelle des investissements.

Les contrats conclus en application du présent article par Electricité de France et les distributeurs non nationalisés mentionnés à l'article 23 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 prévoient des conditions d'achat prenant en compte les coûts d'investissement et d'exploitation évités par ces acheteurs. Les conditions d'achat font l'objet d'une révision périodique afin de tenir compte de l'évolution des coûts évités et des charges mentionnées au I de l'article 5.

Par ailleurs, le ministre chargé de l'énergie peut, pour des raisons de sécurité d'approvisionnement, ordonner que les installations de production existantes à la date de publication de la présente loi utilisant du charbon indigène comme énergie

primaire soient appelées en priorité par le service gestionnaire du réseau public de transport dans une proportion n'excédant pas, au cours d'une année civile, 10 % de la quantité totale d'énergie primaire nécessaire pour produire l'électricité consommée en France. Les surcoûts éventuels qui en découlent sont supportés par le fonds du service public de la production d'électricité créé par l'article 5.

L'observatoire national du service public de l'électricité est tenu informé des conditions d'application du présent article.

Synthèse sur les tarifs publiés de l'obligation d'achat

FILIERE	DURÉE des contrats	FOURCHETTE DE TARIFS pour les nouvelles installations
Eolien	15 ans	8,38 cEuro/K Wh (55 cF/kWh) pendant 5 ans, puis 3,05 à 8,38 cEuro/kWh (20 à 55 cF/kWh) pendant 10 selon les sites
Hydraulique	20 ans	6,1 cEuro/kWh (40 cF/kWh) pour les puissances < à 500 kVA à 5,49 cEuro/kWh (36 cF/kWh) pour les puissances > + prime comprise entre 0 et 1,52 cEuro/kWh (10 cF/kWh) en hiver selon régularité de la production
Cogénération	12 ans	6,1 à 9,15 cEuro/kWh (40 et 60 cF/kWh) environ en fonction du prix du gaz, de la durée de fonctionnement et de la puissance
UIOM	15 ans	4,5 à 5 cEuro/kWh (29,5 à 32,8 cF/kWh) + prime à l'efficacité énergétique de 0,3 cEuro/kWh (2 cF/kWh) au maximum
Biogaz de décharge	15 ans	5,72 cEuro/kWh (37,5 cF/kWh) pour les puissances < à 2 kW et 4,5 cEuro/kWh (29,5 cF/kWh) pour les puissances > + efficacité énergétique de 0,3 cEuro/kWh (2 cF/kWh) au maximum
Photovoltaïque	20 ans	15,25 cEuro/kWh en France continentale et 30,5 en Corse et Dom (1F/kWh et 2F/kWh)
Petites installations	15 ans	7,87 à 9,60 cEuro/kWh (51,6 à 63 cF/kWh) issu du tarif « bleu » aux clients domestiques
Farines animales	15 ans	4,5 à 5 cEuro/kWh (29,5 à 32,8 cF/kWh) + prime d'efficacité énergétique comprise entre 0 et 0,3 cEuro/kWh (2 cF/kWh)

II. - ÉTAT DES PROCÉDURES

Les procédures à mettre en oeuvre pour la réalisation de projets de production énergétique éolienne ou hydroélectrique sont principalement de trois ordres : les premières relèvent des textes relatifs à l'énergie et se traduisent par des autorisations de production ou d'exploitation d'énergie ou des certificats ouvrant droit à l'obligation d'achat, les deuxièmes se rattachent au droit des sols et se traduisent par des autorisations d'occupation du sol au titre du code de l'urbanisme, les dernières découlent des différents textes sur l'eau et les rivières et assignent un cadre précis à l'exploitation de l'hydroélectricité.

II.1. Les procédures énergétiques

a) Autorisation d'exploiter

L'article 7 de la loi du 10 février 2000 sur le service public de l'électricité soumet à autorisation la création ou l'extension des installations de production d'électricité. Les titres administratifs délivrés en application de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique valent autorisation au sens de la loi électrique, et la procédure n'est applicable qu'aux installations autres qu'hydroélectriques.

On distingue, en fonction de la puissance installée par site de production, une procédure d'autorisation et un régime de simple déclaration.

Un régime d'autorisation est prévu pour :

- les nouvelles installations de production dont la puissance installée est supérieure à 4,5 MW ;
- les augmentations de puissance installée ayant pour effet de majorer de plus de 10 % cette puissance à elles seules ou en s'ajoutant à de précédentes modifications intervenues depuis la dernière autorisation accordée ;
- les augmentations de puissance installée ayant pour effet de porter la puissance installée au-delà de 4,5 MW.

Dans un souci de simplification des procédures administratives, les installations d'une puissance installée égale ou inférieure à 4,5 MW sont réputées autorisées sur la base d'une simple déclaration. Il est alors délivré un récépissé dès réception de la déclaration.

Les critères d'octroi de l'autorisation portent sur :

- la sécurité et la sûreté des réseaux publics d'électricité, des installations et des équipements associés ;
- la nature des sources d'énergie primaire ;
- le choix des sites, l'occupation des sols et l'utilisation du domaine public ;

- l'efficacité énergétique ;
- les capacités techniques, économiques et financière du candidat ou du demandeur ;
- la compatibilité avec les principes et les missions de service public, notamment les objectifs de la programmation pluriannuelle des investissements et la protection de l'environnement ;
- le respect de la législation sociale en vigueur.

Dans la pratique, l'étude d'impact tient lieu de note sur la protection de l'environnement, et le projet de convention de raccordement fourni par le gestionnaire de réseau à la demande du producteur suffit à établir que l'installation n'affecte pas la sécurité des réseaux. Le dossier de demande d'autorisation d'exploiter est dans ces conditions facile à établir.

b) Certificat ouvrant droit à l'obligation d'achat

Afin de favoriser le développement des énergies renouvelables, 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 institue une obligation d'achat par EDF et les distributeurs non nationalisés (DNN). Pour bénéficier de cette obligation d'achat, le décret du 10 mai 2001 fixe les obligations qui s'imposent aux producteurs, notamment l'obtention à un certificat ouvrant droit à l'obligation d'achat, délivré par le préfet après instruction par la DRIRE.

Ce certificat atteste que le projet remplit l'ensemble des critères donnant le droit de bénéficier de cette mesure. Pour les plus grosses installations, il est délivré au vu d'une note prouvant l'impossibilité de trouver un ou des clients éligibles dans ces conditions économiques raisonnables. Pour les petites installations d'une puissance installée inférieure ou égale au quotient du seuil fixé par le décret du 29 mai 2000 pour une durée théorique de fonctionnement de 3 500 heures, soit aujourd'hui 4 571 kW, la note n'a pas à être fournie.

Les producteurs doivent s'adresser à la DRIRE pour obtenir le certificat ouvrant droit à l'obligation d'achat.

c) Raccordement aux réseaux publics

Les conditions de raccordement aux réseaux publics ne nécessitent pas d'autorisation administrative particulière pour le producteur. C'est en général le gestionnaire du réseau concerné qui se charge de la réalisation des ouvrages nécessaires et de l'obtention des autorisations correspondantes.

Les conditions économiques et juridiques de ce raccordement sont encadrées par les cahiers des charges de concession applicables aux différents réseaux. Sur le plan technique, les conditions de raccordement sont précisées par les arrêtés du 14 avril 1995, du 21 juillet 1997, du 3 juin 1998 et du 30 décembre 1999 en fonction de la puissance de l'installation.

Les modalités de ce raccordement sont donc à négocier entre le producteur et le gestionnaire du réseau concerné dans le respect des textes réglementaires évoqués ci-dessus. La loi du 10 février 2000 sur le service public de l'électricité permet à un producteur de s'adresser à la Commission de régulation de l'électricité en cas de différend portant sur son raccordement aux réseaux publics.

Par ailleurs, le raccordement des installations de production décentralisées devrait être facilité par la mise en oeuvre de nouvelles dispositions tarifaires. En effet, le groupe d'experts réunis en 1999, à la demande du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et du secrétariat d'Etat à l'industrie sur la tarification de l'usage des réseaux, avait proposé que les coûts de renforcement du réseau amont nécessités par un raccordement soient mutualisés via la tarification de l'utilisation des réseaux. Cette disposition a été retenue dans le décret 2001-365 du 26 avril 2001 fixant les principes généraux de la tarification de l'utilisation des réseaux. Dès l'entrée en vigueur des futurs tarifs d'utilisation des réseaux, le renforcement du réseau amont rendu nécessaires par le raccordement d'un producteur ne sera plus mis à la charge de ce producteur.

II.2. Cas de l'éolien (terrestre)

a) Vue d'ensemble

Les procédures prévues par les textes sont schématiquement les suivantes :

RÉFÉRENCES DU TEXTE	AUTORITÉ COMPÉTENTE ou organisme concerné	NATURE de l'intervention	CONDITIONS	DÉLAI MAXIMUM
Code de l'urbanisme (art. R. 421-1)	Maire	Modifier ou réviser le PLU	Si projet non conforme au PLU	
	Mairie	Suite au dépôt d'une demande de permis de construire (PC), délivrance d'un accusé de réception : 1. Si dossier complet notification du délai d'instruction	Si hauteur supérieure à 12 mètres	15 jours

		2. Si dossier incomplet, indication des éléments à fournir		
	Préfet (ou maire si autoconsommation)	Instruction du dossier de demande de PC (conformité aux règles nationales et locales en matière d'urbanisme et de droit des sols)		
Décret 77-1141 du 12 octobre 1977 (code de l'environnement (art. L. 122-1))	DIREN	Avis sur l'étude d'impact (EI) contenue dans le dossier de PC	Si projet soumis à EI (> 12 MF)	2 mois majorés en fonction de la nature des consultations
Code de l'urbanisme (art. R. 111-21)	Service départemental de l'architecture et du patrimoine		Avis sur le respect des paysages naturels et urbains	
Dans tous les cas				
Code de l'aviation civile (art. R. 241-1 à R. 245-2)	Services territoriaux de l'aviation civile et régions aérienne (Défense)	Conformité aux servitudes et règles aéronautiques et radioélectriques	En fonction de la hauteur et la situation (avec ou sans PC)	
Loi de 1930 (code de l'environnement art. L. 341-1)	Ministre de l'environnement	Décide de la suite à donner à la demande de PC, après avis de la DIREN, de l'ABF et de la CDS	Si projet en site classé	
Loi de 1913 complétée par la loi du 23 février 1943	ABF	Avis sur le PC	Projet situé dans le périmètre de protection d'un monument historique	
	Commission départementale des sites	Avis sur PC	Lorsque le préfet le juge utile	
Code forestier (art. L. 311-1 à L. 315-1 et R. 311-1 à R. 312-2)	Ministre chargé de la forêt ou préfet selon le cas	Autorisation de défricher (préalable à la délivrance du PC)	Enquête publique à partir de 10 ou 25 ha selon les départements	Particuliers : 10 mois Collectivités : pas de délai
Délivrance ou refus de permis de construire par le préfet (ou le maire si autoconsommation)				
Décret 2000-77 du 7 septembre 2000	Ministre chargé de l'énergie	Autorisation d'exploiter	> 4,5 MW	4 mois
		Déclaration	≤ 4,5 MW	
Décret du 29 juillet 1927	Préfet	Autorisation d'exécution des travaux de la ligne de raccordement	Si > 63 KV	

Les procédures indiquées ci-dessus ne se succèdent pas nécessairement. Certaines des consultations sont menées en parallèle. Mais en pratique, la réalisation d'un projet de parc éolien peut nécessiter jusqu'à cinq ans.

Les différentes étapes présentées dans ce tableau appellent quelques précisions. En premier lieu, cette description des procédures à mettre en oeuvre pour la réalisation d'un parc éolien correspond au cadre de référence en vigueur, sous réserve des implications éventuelles de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain. D'autre part, certaines de ces procédures ne s'appliquent pas aux projets situés en mer.

Il faut distinguer les procédures qui se rattachent au droit des sols (code de l'urbanisme) de celles qui se rattachent à l'autorisation d'exploitation. Par ailleurs, des enquêtes publiques, exigibles sur le fondement de textes spécifiques, peuvent être requises pour certains des projets concernés et elles s'intègrent alors aux procédures d'autorisation applicables à ces projets.

Un projet éolien requiert donc en premier lieu une autorisation d'occuper le sol au titre du code de l'urbanisme. Cette autorisation doit être conforme aux règles d'urbanisme en vigueur.

b) Le permis de construire

S'agissant de la procédure d'autorisation d'occuper le sol, l'exigence réglementaire en matière de permis de construire est l'un des points qui soulève actuellement des questions des opérateurs aux pouvoirs publics.

Pour les éoliennes d'une hauteur égale ou inférieure à 12 mètres, la règle est clairement établie par l'article R. 421-1 du code de l'urbanisme, aux termes duquel n'entrent pas dans le champ d'application du permis de construire, notamment, les travaux ou ouvrages suivants : « les poteaux, pylônes, candélabres ou *éoliennes d'une hauteur inférieure ou égale à 12 mètres au-dessus du sol*, ainsi que les antennes d'émission ou de réception de signaux radioélectriques dont aucune dimension n'excède 4 mètres et, dans le cas où l'antenne comporte un réflecteur, lorsque aucune dimension de ce dernier n'excède un mètre ». Ces éoliennes ne requièrent donc aucune autorisation d'urbanisme.

En revanche, les dispositions du code de l'urbanisme ne sont pas comprises de manière uniforme en ce qui concerne le régime applicable aux éoliennes de plus de 12 mètres, qui, selon les interprétations, relèvent du régime du permis de construire ou du régime de la déclaration de travaux, les éoliennes n'étant pas explicitement visées par l'article R. 422-1 qui liste les aménagements relevant du régime de la déclaration de travaux. Dans les faits, les préfets considèrent aujourd'hui systématiquement qu'un permis de construire s'impose.

Le dépôt du dossier se fait auprès de la mairie concernée qui accuse réception, puis délivre dans les 15 jours un avis comportant un numéro de dossier et le délai d'instruction prévu par les textes. S'agissant d'un moyen de production d'électricité (dans le cas où il n'est pas destiné, principalement, à de l'autoconsommation), le permis est délivré au nom de l'Etat par le préfet (articles R. 421-33 à R. 421-36 du code de l'urbanisme). Le délai d'instruction du permis de construire est de deux mois, majoré en fonction de la nature des consultations. Des obligations d'affichage sur le terrain sont opposables au bénéficiaire du permis de construire postérieurement à la délivrance du permis (article R. 421-39 du code de l'urbanisme). Dans le cadre de la délivrance du permis de construire, l'organisme instructeur peut solliciter l'avis de la Commission départementale des sites.

Il est également demandé aux pétitionnaires, dans le cadre de la demande de permis de construire, de fournir une étude d'impact évaluant les effets du projet sur l'environnement et sur la santé. Cette étude d'impact est demandée sur le fondement du décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 (modifié par le décret n° 93-245 et complété par la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie), par application du principe selon lequel toutes les annexes I et II dudit décret, sont assujetties à cette étude à partir d'un coût de projet de 12 millions de francs. L'exigence d'une étude d'impact pour les projets éoliens est explicitement inscrite dans la directive européenne du 27 juin 1985 relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, récemment modifiée par la directive 97/11 du 3 mars 1997 (annexe II-3.) de la directive).

L'étude d'impact est une analyse scientifique et technique qui permet d'envisager globalement les conséquences futures d'un ouvrage sur l'environnement et d'identifier la solution la moins préjudiciable à cet égard. Elle s'appuie sur les études à caractère environnemental qui ont été menées dans le cadre du choix du site et de l'élaboration du projet : analyse floristique et ornithologique, étude des niveaux sonores perçus, simulation paysagère,... Le contenu de l'étude d'impact, organisé en cinq chapitres et accompagné d'un résumé non technique, est défini par le décret du 12 octobre 1977 modifié. Elle doit prévoir des mesures destinées à minimiser les impacts du projet, qui prennent valeur d'obligation si elles sont reprises dans les prescriptions du permis de construire. Cette étude doit porter sur l'ensemble du projet, raccordements électriques et routiers inclus, et concerner l'ensemble des phases prévues.

c) Les autres règles d'urbanisme

Les projets éoliens sont bien entendu soumis au droit commun de l'urbanisme. Il en résulte que le permis de construire ne peut être délivré que si le projet est conforme aux règles et servitudes d'urbanisme applicables sur l'espace concerné. Les règles d'urbanisme comprennent d'une part les règles nationales, celles du règlement national d'urbanisme, mais aussi celles de la loi littoral et de la loi montagne, d'autre part les règles locales.

Au titre des règles nationales, dans les communes littorales, les projets éoliens ne peuvent donc être implantés ni dans la bande des 100 mètres en dehors des espaces urbanisés, qui est soumise à un principe d'inconstructibilité, ni dans les espaces remarquables dans lesquels ne sont admis que des aménagements légers. En revanche, ils pourront être, le cas échéant, implantés en continuité de l'urbanisation (hors zones d'habitat) sur le reste du territoire communal, y compris dans les espaces proches du rivage sous réserve du respect de la règle d'extension limitée de l'urbanisation. Dans les communes de montagne, les éoliennes pourront être admises sur la base du III de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme, qui permet de déroger au principe de continuité en ce qui concerne les installations ou équipements d'intérêt public incompatibles avec le voisinage des zones habitées. L'extension de cette dérogation aux communes littorales, qui nécessiterait une nouvelle disposition législative, devra être examinée.

En plus des règles nationales d'urbanisme, un document d'urbanisme (POS ou maintenant PLU) peut préciser les règles locales, applicables au territoire de la commune exprimées par un zonage du territoire communal et un règlement applicable à chacune de ces zones.

Sauf interdiction explicite formulée dans le règlement des plans locaux d'urbanisme, l'implantation des éoliennes, comme de toute autre installation d'intérêt général, est autorisée dans toutes les zones, en particulier dans les zones agricoles délimitées par ces documents d'urbanisme.

Dans les communes couvertes par les anciens plans d'occupation des sols, le règlement énumérait parfois de façon

exhaustive la liste des constructions et installations autorisées dans les zones naturelles (qui incluaient les zones agricoles). Lorsque cette liste omet les éoliennes, une modification ou une révision du document est nécessaire.

Le ministère de la culture et de la communication est par ailleurs concerné par les projets d'implantation d'éoliennes. Il intervient dans les départements par l'intermédiaire des Services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) dont les ABF (Architectes des bâtiments de France) ont à se prononcer sur tous les aménagements concernant les secteurs protégés.

II.3. Cas de l'hydroélectricité

a) Vue d'ensemble

Les projets de centrales hydroélectriques sont soumis aux prescriptions de la loi du 16 octobre 1919, relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique. Cette loi précise que « nul ne peut disposer de l'énergie des marées, des lacs et cours d'eau sans une concession ou autorisation ». L'appartenance au régime de la concession ou de l'autorisation est déterminé par la puissance maximum brute de la chute (PMB).

Les principaux textes d'application de cette loi, fixant les procédures dans le domaine de l'hydroélectricité sont :

- pour les ouvrages relevant du régime de la concession (PMB > 4 500 kW), le décret n° 94-894 du 13 octobre 1994 relatif à la concession et à la déclaration d'utilité publique des ouvrages utilisant l'énergie hydraulique ;
- pour les ouvrages relevant du régime de l'autorisation (PMB < 4 500 kW), le décret n° 93-742 du 29 mars 1993, relatif aux procédures d'autorisation et de déclaration prévues au titre de l'article 10 de la loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992, modifié par le décret n° 95-1204 du 6 novembre 1995 relatif à l'autorisation des ouvrages utilisant l'énergie hydraulique.

Dans les deux cas ces procédures sont à compléter par les procédures « énergétiques » prévues par la loi électricité de février 2000 : autorisation ou déclaration de production, certificat de rachat de courant notamment. Toutefois, la loi de février 2000 précitée a prévu que les « titres administratifs délivrés en application de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique valent autorisation au sens de la présente loi.

a) Le régime de l'autorisation

Le décret du 6 novembre 1995, relatif aux projets de chutes hydroélectriques soumis à autorisation porte sur l'autorisation initiale et les modifications ultérieures des centrales autorisées. Les projets doivent respecter les règles de fond de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 (art. 10). Les dispositions du décret n° 93-742 du 29 mars susvisé leur sont applicables sous réserve des dispositions des articles du décret de 1995 (art. 1).

De la même façon, la composition du dossier de demande est précisée : il est adressé en sept exemplaires au préfet (art. 2 du décret de 1993) et sa composition, détaillée en dix-sept points, avec des différences selon que la puissance est inférieure ou supérieure à 500 kW, présente les caractéristiques de l'ouvrage (dont le débit maintenu dans la rivière), une étude ou notice d'impact, les mesures compensatoires, des éléments sur la libre disposition des terrains avant mise à l'enquête publique...). En outre, la loi pêche de 1984 impose de maintenir dans le lit court-circuité d'un cours d'eau aménagé un débit minimal garantissant en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces (1/10 du module pour les nouveaux ouvrages selon l'article L. 232-5 du code rural ; et 1/40 pour les ouvrages existants).

L'obligation de réaliser une étude d'impact, préalable à la réalisation d'ouvrages ou d'aménagements publics ou privés qui, par leurs dimensions ou leurs effets, peuvent porter atteinte au milieu naturel résulte de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977, modifié par le décret n° 93-245). Depuis 1993, pour les centrales dont la puissance est supérieure à 500 kW, l'étude d'impact est nécessaire lors des renouvellements d'autorisations qui modifient la consistance ou le mode de fonctionnement. Cette modification concerne aussi les notices d'impact des ouvrages de puissance inférieure à 500 kW.

Le tableau ci-après rappelle les principales étapes de la procédure pour les centrales soumises au régime de l'autorisation.

Projets de centrales hydroélectriques soumis à autorisation Procédures réglementaires

RÉFÉRENCE du texte	AUTORITÉ ou organisme concerné	NATURE DE L'INTERVENTION	DÉLAI MAXIMUM
Décret 93	Préfet (1)	Accusé de réception du dossier	Pas de délai
Décret 93	Préfet (1)	Examen du dossier et délivrance d'un avis de réception de la demande régulière et complète ou demande de complément si dossier incomplet	Pas de délai ; dépend de la qualité du dossier présenté
Décret 95	Préfet (1)	Consultation des services de l'Etat intéressés (DIREN, DRIRE, SDA, DDE ou DDAF, SN...)	30 jours au plus après l'avis de réception de la demande complète

Décret 95	Services de l'Etat (DIREN, DRIRE, SDA, DDE ou DDAF, SN...)	Avis sur le dossier	2 mois à compter de la réception (réputé favorable en l'absence)
Décret 95	Préfet	Rejet motivé ou mise à l'enquête	Pas de délai pour prendre la décision Arrêté de rejet ou de mise à l'enquête du projet
Décret 93	Préfet	Met à l'enquête et fait les consultations	45 jours pour l'enquête
Décret 93	Commissaire enquêteur	Rapport et avis sur la demande	45 jours pour rendre son avis à compter de la clôture
Décret 93	Commune	Avis sur le projet	15 jours au plus tard après clôture de l'enquête
Décret 95	Conseil général	Avis sur le projet et sur les réserves en eau et en force à lui attribuer pour les chutes de PMB > 500 kW	2 mois à compter de l'ouverture de l'enquête
Décret 93	Gestionnaire du domaine public	Avis	45 jours à compter de la réception
Loi du 2 mai 1930 sur les sites classés ou inscrits	Ministre ou préfet pour site classé	En site classé, délivrance du permis de construire par le ministre (MATE) ou d'une autorisation de travaux par le préfet après avis SDAP, DIREN et commission des sites ; en site inscrit, le PC est délivré par l'autorité compétente après avis SDAP, DIEN, commission des sites	Pas de délai pour la délivrance du PC par le ministre
Décret 93	CDH	Avis en séance au vu du rapport du service instructeur	Pas de délai de saisine
Décrets 93-95	Préfet	Statue sur la demande	6 mois après date d'ouverture de l'enquête (8 en cas de demandes concurrente), sauf si projet en site classé Délivrance de l'arrêté d'autorisation au titre lois sur l'eau et sur l'hydroélectricité
Décrets 93-95	Services	Avis sur les plans d'exécution	2 mois à compter de la réception des plans
Code de l'urbanisme	Préfet (DDE)	Avis sur demande de permis de construire	2 mois à dater du dépôt de la demande Délivrance ou notification de refus du permis de construire
Décret 95	Préfet (1)	Visa des plans après avis des services et avant début des travaux	Pas de délai
Décret 95	Préfet (1)	Récolement avant mise en service	Pas de délai Délivrance de l'autorisation d'exploitation de la chute
Décret du 7 septembre 2002 (2)	Ministre chargé de l'énergie (2)	Délivrance du récépissé de déclaration d'exploiter (2)	Dès réception du dossier complet (2) ; peut en retirer le bénéfice dans les 2 mois suivant la délivrance
Loi de février 2000	Préfet sur instruction DRIRE	Certificat d'obligation d'achat	Pas de délai

Décret 93 : décret n° 93-742 du 29 mars 1993 relatif aux procédures d'autorisation et de déclaration au titre de la loi sur l'eau.

Décret 95 : décret n° 95-1204 du 6 novembre 1995 relatif à l'autorisation des ouvrages utilisant l'énergie.

(1) En principe il s'agit non pas du préfet mais du service instructeur désigné par le préfet (service de police des eaux), qui a reçu délégation pour conduire cette partie de la procédure.

(2) Citée pour mémoire ; dans le cas de centrales hydroélectriques, l'autorisation délivrée au titre de la loi du 16 octobre 1919 et de la loi sur l'eau vaut déclaration au titre de la loi de février 2000.

Ce tableau ne détaille que les procédures usuelles qui s'appliquent à tous les projets ou celles qui sont explicitement rappelées par les textes spécifiques à l'hydroélectricité, comme par exemple le cas de projets situés en sites classés ou inscrits. Il ne détaille pas les procédures préalables ou complémentaires qui peuvent dans certains cas particuliers également concerner le projet comme par exemple : l'autorisation de défrichement, l'autorisation en périmètre de monument historique classé, le cas de projets situés dans un parc naturel régional. Ces procédures « complémentaires » peuvent s'appliquer également aux projets éoliens et on se reportera utilement au tableau correspondant.

Enfin le tableau ne traite pas de la procédure à suivre en cas de présentation simultanée ou en cours de l'instruction de demandes concurrentes, qui est un cas très rare.

c) Le régime de la concession

Le régime de la concession varie selon que la puissance maximale brute de l'aménagement est supérieure ou inférieure à 100 MW.

projets de centrales hydroélectriques soumis au régime des concessions
procédures réglementaires
(texte de référence D. 13/10/94 modifié)

1. Puissance maximale brute de l'aménagement > 100 MW

autorité	nature de l'intervention
Ministre (1)	Accusé de réception du dossier
Ministre	Saisine des ministères concernés, pour accord, pour la poursuite de l'instruction de la demande
Ministre	Décision de refus ou prescription au préfet de procéder aux formalités de publicité, et d'ouvrir des consultations puis l'enquête publique
Préfet	Affichage de la demande par l'intermédiaire des maires
Préfet	Consultations des services déconcentrés concernés, et des conseils municipaux
Préfet	Information des chambres de commerce et de l'industrie, des chambres départementales d'agriculture, et de la commission départementale d'aménagement foncier
	Demande d'avis à la commission départementale de sites, perspectives et paysages, à la commission locale de l'eau si le dossier est dans le périmètre d'un SDAGE ou porte ses effets dans le périmètre d'un SDAGE
Préfet	Ouverture de l'enquête publique, consultation du conseil général et régional, et du conseil départemental d'hygiène
Préfet	Transmission au ministère, avec son avis, du dossier complété par la DRIRE (2), ainsi que des réponses du pétitionnaire et du projet de cahier des charges
Ministre	Demande d'accord aux ministères concernés pour saisine du Conseil d'Etat
Ministre	Saisine du CE
Premier ministre	Octroi de la concession par décret ou refus
(1) Ministre chargé de l'électricité.	
(2) Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement.	

2. Puissance maximale brute de l'aménagement

autorité	nature de l'intervention
Préfet	Accusé de réception du dossier
Préfet	Affichage de la demande par l'intermédiaire des maires
Péfet	Consultation des services déconcentrés concernés, et des conseil municipaux
Préfet	Information des chambres de commerce et de l'industrie, des chambres départementales d'agriculture, et de la commission départementale d'aménagement foncier Demande d'avis à la commission départementale des sites, perspectives et paysages, et à la commission locale de l'eau si le dossier est dans le périmètre d'un SDAGE ou porte

	ses effets dans le périmètre d'un SDAGE
Préfet	Ouverture de l'enquête publique, consultation du conseil général et régional, et du conseil départemental d'hygiène
Directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE)	Transmission au préfet du dossier d'enquête accompagné des propositions du DRIRE, ainsi que des réponses du pétitionnaire, et du projet de cahier des charges
Préfet	Octroi du titre par arrêté ou décision de refus

III. - ÉVALUATION DES PROCÉDURES

III.1. L'éolien

Tous les ministères participants sont favorables à une clarification du fondement juridique de l'exigence d'un permis de construire pour l'installation d'éoliennes.

Les demandes exprimées par les pétitionnaires portent sur les différentes étapes de l'instruction d'un projet :

Permis de construire :

Lorsque la commune concernée est dotée d'un POS, la délivrance d'un permis de construire peut poser un problème de compatibilité du projet avec le document d'urbanisme. Le tiers seulement des communes est doté d'un POS. Des projets éoliens ayant rarement été envisagés au moment de la conception des POS, ceux-ci autorisent rarement l'implantation en manière explicite. Cependant, il a parfois été considéré que le projet pouvait être réalisé sans modification du POS s'il n'est pas incompatible avec le règlement de la zone. En revanche, lorsqu'il faut engager une révision ou une modification du POS, les procédures sont longues et complexes. Ces procédures ont néanmoins été simplifiées par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000. Les délais de révision devraient s'en trouver raccourcis.

Certains équipements antérieurs à la réalisation des parcs éoliens, engendrent des servitudes techniques (aérodrome, émetteur hertzien, ligne THT, couloirs d'entraînement très basse altitude de l'armée de l'air...). Ces servitudes peuvent interdire tout ou partie du projet de parc éolien ou lui imposer des mesures correctrices (balisage,...).

Etude d'impact :

Par crainte de recours, les services instructeurs sont dans certains cas amenés à formuler des avis défavorables à l'encontre des projets de parcs éoliens pour des motifs parfois jugés infondés par les pétitionnaires, touchant notamment au paysage, à l'avifaune... Ceux-ci estiment que les services manquent de spécialistes ou de personnel formé sur certains sujets, tels que les aspects juridiques ou l'avifaune. Faute de ces moyens d'expertise, il semble que les services aient des difficultés à prendre position sur les études réalisées.

L'implantation de centrales éoliennes peut avoir des conséquences notables sur des paysages qui pour n'être pas strictement protégés n'en sont pas moins de grande quantité et présentent un intérêt patrimonial (falaises normandes, côtes bretonnes, rivages et arrière-pays audois, Corbières, côtes du Roussillon, plateau du Larzac, etc.). A ce propos, il a été souligné que, s'il peut être nécessaire d'accélérer l'instruction des dossiers, la prudence s'impose quant à la simplification des procédures, la question restant posée d'une consultation systématique de la CDSPP. Pour autant, les éoliennes fournissent une énergie propre, renouvelable, appelée à se développer, elles ne sont pas exemptes de qualités plastiques et peuvent même contribuer à requalifier un site banal ou dégradé. Il semble donc nécessaire d'élaborer un certain nombre de règles communes, de précaution à prendre dans l'instruction de ces dossiers. Dans cette perspective, la sous-direction de la qualité des espaces et de l'architecture à la direction de l'architecture et du patrimoine a donc décidé de créer un groupe de réflexion sur la construction des éoliennes afin de mettre en place quelques principes directeurs permettant de répondre aux demandes locales avec le plus de pertinence possible, en particulier à partir des constats ou analyses suivantes :

- la nécessité d'une vision d'ensemble des implantations, sous forme d'un schéma régional. Il amènerait une concertation le plus en amont possible, et surtout permettrait une identification de l'ensemble des enjeux patrimoniaux et paysagers de la zone concernée ;
- il serait alors possible d'établir un zonage régional en fonction de ces enjeux, avec des secteurs « interdits », d'autres favorables ou avec des cahiers des charges plus ou moins contraignants. C'est que les critères de protection classiques sont inadéquats en ce domaine, notamment la règle des 500 mètres (à l'intérieur desquels aucun projet n'est jamais présenté), l'importance des projets concernés, la hauteur des éoliennes rendant nécessaire une réflexion à l'échelle d'un bassin paysager ;

- la conviction que la question de l'impact paysager n'est pas entièrement subjective. Quelques contraintes objectives peuvent être signalées : la covisibilité (avec un monument historique, un village ou des collines remarquables), les lignes de crêtes particulièrement convoitées mais particulièrement sensibles (la question des prix d'achat dégressifs de l'électricité en fonction des sites est à approfondir), sans parler des contraintes d'aménagement : voies d'accès, bâtiments annexes, signalisation diurne et nocturne, etc.

Raccordement électrique :

Les éoliennes se trouvant très souvent dans des zones desservies par des réseaux électriques de faible capacité, les coûts de raccordement et en particulier le besoin éventuel de financer le renforcement des réseaux en amont sont très durement ressentis par les producteurs, qui estiment qu'EDF profiterait des raccordements pour leur demander le financement de renforcement de capacité ou d'enfouissement de lignes au-delà de ce qui a un rapport direct avec l'installation des éoliennes. Il est à noter toutefois que la CRE n'a été saisie d'aucun litige en ce domaine.

Nécessaire clarification et structuration du débat :

Enfin, les pétitionnaires soulignent la multitude d'associations de circonstance regroupant des propriétaires, de résidence secondaire, des chasseurs, etc. De fait, les préfetures et les ministères sont saisis de nombreuses demandes visant à remettre en cause des projets en cours d'examen.

*
* *

Il ne s'agit là que de quelques pistes de réflexion qui doivent être examinées, avec d'autres, et qui visent à permettre aux opérateurs et aux pouvoirs publics concernés d'établir leur positionnement en fonction d'autres critères que les simples critères techniques et fonctionnels.

III.2. La petite hydroélectricité

Seules ont été évaluées dans ce paragraphe et abordées dans le diagnostic les procédures d'autorisation des ouvrages utilisant l'énergie hydraulique (puissance installée inférieure à 4,5 Mw). Les concessions ont fait l'objet en 1999 de mesures de simplification dans le cadre de la modification du décret de procédure du 13 octobre 1994 relatif à la concession et à la déclaration d'utilité publique des ouvrages utilisant l'énergie hydraulique.

Cadre général de la procédure d'autorisation :

Les pétitionnaires soulignent que la fixation de la procédure d'instruction des autorisations par deux textes conduit à un manque de clarté : la procédure du décret de 1995 se substitue, pour certains articles, à celle de 1993. En ce qui concerne l'obtention des autorisations, les principales difficultés rencontrées ne sont pas tant dues à la procédure elle-même qu'à la non-réponse de l'administration ou à la durée d'instruction (plusieurs années)... Les textes spécifiques à l'hydroélectricité ne précisent pas toujours l'interprétation de la non-réponse au pétitionnaire : on retombe alors dans le droit commun, ou l'absence de réponse équivaut à une décision implicite de rejet.

Le service instructeur est le service chargé de la police de l'eau : DDE, DDAF ou Service de la navigation pour les centrales d'une puissance inférieure à 4 500 Kw.

Déroulement de la procédure d'autorisation :

Pièces demandées :

Les pétitionnaires indiquent que l'administration a tendance à demander toujours plus que prévu par les textes, mais qu'*a contrario*, les services instructeurs ne motivent pas leur décision. La demande de nombreuses pièces s'explique pour partie par les incertitudes ou le manque de pratique des services instructeurs et le risque de contentieux. Une clarification des procédures, l'échange d'expériences départementales au niveau régional et la mise en place de formations seraient de nature à réduire ce biais.

Durée de la procédure :

L'instruction apparaît trop longue aux acteurs (elle peut excéder 5 ans dans certains cas, même si des durées sensiblement moindres sont ordinairement constatées) et son issue est regardée comme aléatoire. Il est demandé que la procédure soit limitée dans le temps. En particulier, les mesures de suivi hydrobiologique entrant dans l'étude d'impact pourraient se dérouler sur une période plus réduite qu'un an, car ces données sont déjà collectées.

Au contraire, il est souligné que la lourdeur, au plan technique, de l'étude d'un projet de microcentrale, inévitable compte tenu de la difficulté à bien connaître l'hydrologie, conduit nécessairement à des délais assez longs. Les débats conduisent néanmoins à constater que le délai d'instruction ne peut être inférieur à deux ans au regard des étapes incompressibles (études d'impact avec variations saisonnières, enquête d'utilité publique).

Coût de la procédure :

Le décret de 1995 établit que « les frais de constitution du dossier, d'affichage, de publicité et d'enquête sont à la charge du pétitionnaire » (article 7 décret de 1995). Le budget de développement représente environ une année de chiffre d'affaires. Les pétitionnaires jugent excessif le coût des études d'avant-projet, d'impact et de suivi administratif.

Enchaînement des étapes :

Les procédures - objectifs, étapes, autorisations - devraient être clarifiées. L'articulation et la succession des différentes autorisations (permis de construire, droit d'eau...) ne sont pas au point. Des contacts préalables à l'instruction des dossiers se révèlent très fructueux : ils permettent de présenter des dossiers complets et argumentés. Dans les cas de renouvellement, les difficultés tiennent à des négligences, qui conduisent à prolonger le mode de fonctionnement antérieur. Les pétitionnaires soulignent que la demande de permis de construire, susceptible de susciter des recours ou blocages, arrive trop tard dans la procédure.

Portée de la procédure :

Les exploitants demandent à bénéficier d'une autorisation permanente pour interventions d'entretien, sous contrôle du service chargé de la police des eaux.

Diversité des procédures :

La procédure est la même pour les très petites installations, de 10 Kw, que pour celles de quelques mégawatts. Il faudrait envisager une procédure très simplifiée pour les très petites installations dont l'électricité est destinée à un usage personnel. Est également demandée la suppression de la distinction d'instruction entre autorisations et concessions.

Autres :

L'absence de sanction pour recours abusifs sur les recours systématiques est soulignée. Le manque de moyens de la police des eaux est dénoncé. Est soulevée également la question de la révision du classement des rivières et du

raccourcissement de la durée des concessions et celle du bilan de la loi sur l'eau, qui devait être réalisé cinq ans après la mise en application de cette loi. Ces questions concernent l'évaluation des projets.

Dans l'ordre chronologique du déroulement de la procédure, les pétitionnaires soulèvent plus précisément un certain nombre de questions :

- composition du dossier : il n'est pas réaliste de demander au pétitionnaire d'avoir la libre disposition des terrains avant la mise à l'enquête, il faudrait seulement qu'il puisse justifier qu'il l'aura s'il obtient l'autorisation (EAF) ;
- question du débit réservé :
 - le pétitionnaire est tenu de fournir une étude d'impact qui comprend une étude hydrobiologique, faite par un scientifique. Très souvent, l'administration demande un débit réservé supérieur à celui résultant de l'étude d'impact sans toujours donner de raisons scientifiques (EAF) ;
 - à l'heure actuelle, la procédure est très simple puisque quels que soient les résultats de l'étude d'impact, la valeur réservée est égale à 1/10 du module. Des débits supérieurs sont très rarement obtenus. « La situation actuelle n'est sans doute pas complètement satisfaisante mais elle n'est pas complètement idiote et se heurte aux limites des connaissances actuelles ». Elle ne peut faire l'objet d'une « simplification » (FNE) ;
 - « Compte tenu des objectifs de la loi pêche et de la loi sur l'eau, il y a bien lieu de considérer ces valeurs comme des valeurs minimales... Outre la préservation de la vie aquatique... d'autres objectifs... peuvent conduire à une valeur de débit réservé plus élevée... Les dispositifs permettant de maintenir un débit réservé ne sont pas fixés dans les textes ; seule l'obligation de résultat y figure » (ADEME) ;
- accusé de réception après examen de la conformité du dossier. En pratique, le préfet accuse réception et le service instructeur examine ultérieurement le dossier. Cela le conduit à demander des compléments ou des modifications, qui risquent de porter sur le fond du dossier et non sur la seule forme (EAF) ;
- la composition du CDH est discutée, le préfet s'en remet à l'avis du CDH (qui n'auditionne pas le pétitionnaire ; l'avis du commissaire-enquêteur, s'il est défavorable, est une cause de rejet, alors que s'il est favorable, il n'est pas forcément suivi par le CDH (GPAE) ;

Alors que l'administration dispose d'un temps illimité pour toutes ses réponses, le pétitionnaire, lui, n'est informé que 8 jours avant le passage en CDH et ne reçoit le rapport transmis au CDH qu'en même temps qu'il est informé, donc en même temps voire plus tard que le CDH. Cela ne lui permet ni d'apporter des modifications au rapport qui est quelquefois tendancieux, ni d'établir un dossier en réponse à transmettre aux membres du CDH (EAF) ;

- la délivrance du PV de récolement, antérieure au raccordement EDF, ne permet pas les essais (GPAE). Problème de délai de réponse des services. Les textes sont muets en cas de non-réponse au pétitionnaire. Dans ce cas, on retombe dans le droit commun, qui veut que l'absence de réponse équivaut à une décision implicite de rejet. Il faut, dans cet article précisément fixer un délai de réponse de la part du préfet. En effet, l'autorisation ayant été donnée, il ne s'agit plus que de donner un visa sur les plans, lequel visa, de toute façon, n'engage pas la responsabilité de l'administration. De même, il faut prévoir un délai à partir de la demande du permissionnaire pour fixer la date de la visite de récolement, et du PV de récolement qui autorise l'exploitant à mettre en service (EAF) ;

- il est prévu que l'autorisation peut être retirée si les travaux ne sont pas terminés dans les délais impartis par l'arrêté d'autorisation. Mais l'achèvement des travaux est fonction de la rapidité de réponse du préfet au projet de travaux (EAF).

IV. - DIAGNOSTIC DU GROUPE DE TRAVAIL

IV.1. **Appréciation sur la nature des problèmes à résoudre**

Les débats du groupe de travail ont fait apparaître la différence de situation des énergies éolienne et hydroélectrique. Dans le premier cas, il s'agit d'appliquer à un objet relativement nouveau des procédures largement et traditionnellement mises en oeuvre pour de nombreux autres types d'installations. Dans le cas des installations hydroélectriques, l'objectif consiste à préciser le contenu et les modalités d'organisation de procédures multiples qui leur sont appliquées de longue date.

De manière générale, les membres du groupe de travail n'ont pas émis de contestation fondamentale vis-à-vis des critiques ou de la pertinence des questions posées par les opérateurs. Si les désaccords peuvent exister entre les différents acteurs concernant l'ampleur des problèmes soulevés, l'opportunité ou la possibilité de traiter certaines questions, ou la nature des solutions les plus appropriées à y apporter, le constat de départ se trouve confirmé.

La complexité et la lenteur des procédures administratives, le manque de coordination entre les administrations concernées, l'absence ou la lourdeur des voies de recours en cas de difficultés sont très fréquemment citées par les opérateurs comme un frein majeur à la réalisation d'installations de production d'énergie renouvelable. Une simplification et une rationalisation des procédures, tenant compte des particularités de chaque filière, doivent de toute urgence être mises en oeuvre à tous les échelons nécessaires, et notamment au niveau local.

Pour autant, ceci ne remet pas en cause les principes généraux d'organisation des procédures. Chacune des grandes phases de la procédure apparaît comme un nécessaire préalable à l'installation de moyens de production d'énergie (problématiques de l'approvisionnement énergétique, du droit des sols, de l'évaluation environnementale et de la consultation du public). Aucun membre du groupe de travail, aucune structure auditionnée n'a mis en cause, par exemple, l'opportunité du permis de construire ou de l'étude d'impact.

L'introduction de nouvelles phases (enquête publique pour les éoliennes, nouvelles dispositions résultant de la loi du

10 février 2000) n'a elle même pas été contestée, des divergences pouvant subsister quant aux modalités de mise en oeuvre de ces procédures. L'objectif du groupe de travail a été que la procédure d'instruction dans son ensemble y gagne en visibilité et en cohérence et que toutes les conditions soient réunies pour que les délais d'instruction soient sensiblement réduits.

Cette appréciation générale peut être étayée en revenant sur la nature des questions soulevées par les opérateurs, et en considérant l'opportunité de certaines propositions qui ont pu être avancées pour modifier plus radicalement les procédures.

Si l'on prend, par exemple le cas des procédures hydrauliques, on constate en effet que les critiques mettent premièrement en cause les pratiques des services instructeurs :

- ceci vaut évidemment à propos des pièces demandées, pour lesquelles il convient effectivement de donner aux services des instructions fermes et précises en vue de limiter et justifier le nombre de pièces complémentaires à fournir ;
- il en va de même s'agissant de la possibilité de disposer d'une autorisation permanente pour interventions d'entretien (sous contrôle de la police des eaux), du modèle de règlement d'eau type des centrales hydroélectriques, approuvé par le décret du 6 novembre 1995 contenant des articles adaptés pour les opérations de manoeuvre des vannes, chasse de dégravages, vidanges, entretien de la retenue... Ces opérations peuvent donc être prévues au moment de l'instruction du dossier et leurs modalités définies alors. Si tel est le cas, elles peuvent par la suite être régulièrement effectuées sans autorisation spécifique. Ces articles couvrent la majorité des opérations et travaux exécutés dans le cadre de l'entretien des ouvrages et du cours d'eau susceptibles de relever du champ d'application de l'article 10 de la loi sur l'eau. D'autres travaux courants peuvent également être prévus. Il suffit dans tous les cas que le pétitionnaire en fasse la demande au moment du dépôt du dossier et produise les éléments d'information correspondants. Il pourrait de plus être recommandé aux services de compléter les règlements d'eau des chutes autorisées existantes qui ne comporteraient pas ces clauses par des arrêtés complémentaires, si les pétitionnaires le demandent.

D'autres critiques témoignent de certaines incertitudes qui pourraient aisément être levées, dans le cadre d'une circulaire aux préfets :

- justification de certains documents, tels que l'étude hydrobiologique : cette étude constitue la traduction de l'étude d'impact en matière aquatique ; il est recommandé qu'elle soit sur une autre année afin de prendre en compte les variations climatiques et saisonnières ainsi que demandé par le décret du 29 mars 1993. Ce point sera rappelé dans la circulaire.

- services concernés par la consultation du préfet : s'agissant d'une procédure déconcentrée, l'organisation des consultations est de la compétence du préfet dans le cadre de ses prérogatives. La liste des services concernés n'a pas à figurer dans le décret. Des suggestions peuvent être faites en revanche dans une circulaire, en veillant à ce que les consultations soient équilibrées ;

- différenciation claire entre l'accusé de réception du dossier par le préfet après examen de régularité, et l'avis donné sous deux mois par le services - qui, s'il ne donne pas lieu à un avis de rejet, ne devrait pas conduire à demander des pièces complémentaires sur le fond : l'accusé de réception (décret de 93) est délivré en principe par la préfecture, dès réception du dossier. Dès la suite, il est délivré (en principe par le service instructeur) un avis de réception d'un dossier régulier et complet (décret de 95), si le dossier est complet, ou formulé une demande de complément à fournir. Si le dossier est déclaré complet, l'instruction doit débiter dans les trente jours suivant l'avis de réception. L'examen du dossier à ce stade est fait uniquement par le service instructeur et il s'agit d'un examen formel : le dossier doit comporter l'ensemble des pièces prévues. Ces points doivent être rappelés aux services en attirant leur attention sur le respect de délais maximum et la composition minimale d'un dossier.

Au-delà, les propositions ou questions posées dépassent le champ du développement des énergies renouvelables et concernent des aspects plus généraux de la réglementation de l'eau. Certaines méritent à l'évidence d'être mises à l'étude. C'est le cas par exemple :

- de la composition du conseil départemental d'hygiène. Son manque de pertinence est souligné par l'ensemble des représentants professionnels au groupe de travail. La composition du CDH relève de la compétence du ministère de la santé. Sa composition n'a pas été modifiée depuis la publication de la loi sur l'eau, qui en a fait le lieu d'examen des demandes d'autorisations. Cela pose effectivement un problème qui a été plusieurs fois évoqué en mission interministérielle de l'eau. Dans la mesure où cette remarque vaudrait aussi pour l'examen des demandes d'autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement, il pourrait être envisagé une saisine du cabinet du ministère de la santé sur cette question ;

- s'agissant de la durée des autorisations, il a été demandé que la durée du titre soit en rapport avec celle de l'amortissement. Un parallèle doit être fait avec la durée des contrats de rachat de courant. Il convient donc d'examiner l'opportunité d'une limitation à trente ans de la durée des autorisations nouvelles et de s'interroger également sur la durée appropriée d'un renouvellement.

D'autres paraissent plus difficiles à mettre en oeuvre. Mais elles ne peuvent être réellement qualifiées de problèmes de procédure.

C'est le cas par exemple :

- de la question du financement des coûts d'enquête, qui sont de plus légitimement à la charge des pétitionnaires ;
- de l'opportunité d'une révision du classement des rivières réservées ;
- ou du rôle attribué à la certification ISO 14001, qui étant une démarche qualité basée sur l'autosurveillance, n'a pas de caractère obligatoire ou coercitif et ne peut remplacer les contrôles de l'administration, quels que soient les mérites et l'intérêt que l'on voit au développement de cette approche.

Si l'on considère maintenant les propositions plus substantielles de réforme des procédures, l'idée émise par la mission

des inspections générales en 1999 d'un classement des éoliennes au titre des installations classées n'a pas été retenue par le groupe. De manière générale, on peut s'interroger en effet sur l'adéquation d'une telle approche. D'une part, il est probable en effet que si l'on s'interrogeait en soi sur les extensions souhaitables des nomenclatures ICPE, d'autres types d'équipements ayant des incidences sur l'environnement viendraient en premier. D'autre part, l'argument mis en avant - à juste titre - étant la question des paysages, il ne relève justement pas de la définition d'un site contrôlé et des pollutions suivies dans ce cadre. Dans ces conditions, l'imperfection du critère de classement proposé, qui considérerait une série par référence à la puissance totale installée dans un rayon de un kilomètre, semble assez inévitable.

Une autre question concerne la modification éventuelle des délais des différentes phases des procédures concernées. A l'examen, il apparaît cependant que la question la plus urgente à résoudre est celle des délais effectifs de chaque phase, et des conditions pour réduire les délais totaux.

Une circulaire doit rappeler les délais à respecter. Pour ceux qui ne figurent pas dans les textes, elle doit donner des précisions et consignes utiles pour qu'ils demeurent acceptables, de sorte qu'une procédure complète d'instruction puisse être conduite dans un délai de deux ans qui paraît raisonnable.

Toutefois, il faut bien dissocier :

- les délais nécessaires à l'élaboration du projet. Cette phase comprend a minima une étude technico-économique et une étude d'impact à mener en parallèle ;
- les délais d'instruction de la demande proprement dits.

IV.2. Démarche proposée

Ce qui précède conduit au fond à bien distinguer quelques grandes législations à respecter, aboutissant *in fine* : au permis de construire, à l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité donnée au titre de la loi du 10 février 2000 et, pour l'hydraulique, aux droits d'eau. Chacune vise un ensemble d'objectifs cohérents entre eux, mais avec en revanche peu d'interdépendance entre ces grands domaines, si ce n'est que leurs procédures conditionnent la réalisation d'un même projet.

Les énergies renouvelables ne se trouvent pas à cet égard dans une situation atypique. C'est le lot commun de la plupart des projets industriels, agricoles, ou commerciaux que d'avoir à respecter un cadre législatif global.

Par ailleurs si, au regard de chacune de ces législations, les équipements d'énergie renouvelables peuvent présenter certaines spécificités appelant des précisions, en aucun cas un véritable régime d'exception n'est apparu nécessaire. Ceci reviendrait en effet (selon le contenu du régime envisagé), soit à exempter des procédures de droit commun des équipements qui peuvent pourtant avoir des impacts environnementaux justifiant au contraire de les respecter de manière exemplaire ; soit au contraire à leur imposer des restrictions excessives aboutissant *in fine* à ne pas avoir le parc d'équipement de production d'électricité optimal.

En matière d'accès au réseau électrique, la loi électrique a ouvert la possibilité pour les producteurs d'énergies renouvelables de pouvoir alimenter en électricité les distributeurs. Le problème est de mettre en oeuvre ce principe général, en assurant que les conditions techniques et tarifaires de l'accès au réseau ne constituent pas un handicap pour des installations décentralisées et de petite taille.

Une fois que les avantages environnementaux de ces équipements sont correctement rémunérés par un prix de rachat du KWh approprié, les principes généraux de la loi électrique doivent être suffisants. Il ne s'agit donc pas d'ajouter un avantage particulier au niveau du raccordement, mais de faire que ces principes généraux concernant l'accès soient d'application effective.

A cet égard, il importe donc de basculer au plus vite sur les nouvelles dispositions tarifaires modifiant l'imputation des coûts de raccordement amont. Mais ceci impliquera sans doute aussi de recaler la procédure d'instruction actuelle, qui repose en effet sur un système de file d'attente, probablement incompatible avec les principes généraux énoncés ci-dessus, tout particulièrement pour les petits projets. Ce dispositif est d'ailleurs présenté comme une réponse à une situation d'urgence résultant d'un afflux inopiné de projets à des stades de maturation hétérogènes, conduisant à la saturation potentielle de certains éléments du réseau. Il ne faudrait pas cependant que l'affichage d'un tarif en apparence favorable à l'accès s'accompagne en pratique d'un refus de raccorder, pour des raisons techniques de capacités, certes possibles et légitimes mais pouvant aussi être mises en avant de manière trop discrétionnaire.

En matière de permis de construire, il a été vu que la nécessité de clarifier la situation des éoliennes de hauteur supérieure à douze mètres ne mettait pas en cause en général l'architecture générale des règles et de l'instruction des permis de construire. Cette appréciation souffre toutefois d'une exception en matière de paysages, compte tenu des échelles susceptibles d'être affectées.

En matière d'enquête publique, il apparaît que son introduction pour les éoliennes, qui résultera de la transposition en droit français de la directive 97/11, est justifiée à partir d'un seuil de 2,5 MW.

On peut par ailleurs envisager le développement d'instruments de planification de type « plan éolien ». on peut les imaginer spécifiques ou comme élément particulier d'autres instruments : schéma de service énergie, programmation pluriannuelle des investissements de production électrique (PPI) prévue par la loi électricité, documents de planification régionale ou locale, etc.

Certes, la difficulté à objectiver a priori, indépendamment de tout projet, des atteintes aux paysages au-delà des protections existantes peut limiter le caractère opérationnel d'une telle démarche. Il faut éviter à la fois de restreindre excessivement les zones où les éoliennes seraient possibles, et de paraître avaliser certains projets dommageables dans

les zones où les éoliennes seraient possibles, et de paraître avaliser certains projets dommageables dans les zones où elles étaient définies comme a priori implantables. Toutefois, à l'image de l'Espagne on peut envisager une identification à titre indicatif des zones à fort potentiel et des sites sur lesquels une implantation présenterait des difficultés majeures ou serait soumise à des conditions spécifiques, sans qu'aucune de ces indications ait en soi valeur prescriptive. On peut également s'inspirer de la démarche qui s'est ébauchée pour l'hertzien, qui consiste à combiner une circulaire au préfet - comprenant la mise en place d'instances de concertation auprès de celui-ci - un guide méthodologique pour la réalisation des études d'impact et une charte avec les opérateurs. Elle peut être mise en oeuvre de manière plus systématique, en commençant par les zones où le gisement éolien est important. Dans ce cadre, un suivi concernant l'impact sur l'avifaune et les ressources piscicoles pourrait par ailleurs être réalisé.

Le cas de l'eau illustre aussi l'intérêt de se fonder préférentiellement sur des règles générales. Avant 1992, chaque activité ou usage de l'eau avait en effet ses propres règles vis-à-vis de l'eau. Avec la publication de la loi sur l'eau, il a été souhaité d'unifier les procédures dans le cadre d'une gestion cohérente de la ressource et des milieux naturels associés. Ainsi son article 10 a créé une procédure unique de déclaration ou d'autorisation, décrite dans son décret d'application (écrit « procédure » n° 93-742 du 29 mars 1993).

Ce décret a toutefois fait l'objet d'adaptations partielles pour certaines activités spécifiques. Tel est le cas de l'hydroélectricité au niveau des centrales soumises à autorisation (dérogations introduites par le décret de 95). Mais le texte de base à appliquer reste bien le décret général de 93, ce qui est cohérent avec les objectifs de la loi sur l'eau, les centrales hydroélectriques constituant d'abord une forme particulière d'utilisation de l'eau. Pour certaines autres activités, comme les mines ou stockages souterrains, pour lesquelles l'usage de l'eau et les impacts sur l'eau ne représente qu'un des nombreux aspects devant être réglementés dans le cadre de la sécurité et de protection de l'environnement, des prescriptions particulières relatives à la prise en compte des intérêts visés à la loi sur l'eau ont été introduites dans les décrets spécifiques qui encadrent le fonctionnement de ces installations.

Mais il faut être prudent vis-à-vis de tout ce qui s'apparenterait à un retour à la multiplication d'approches sectorielles.

La proposition de création d'une procédure simplifiée pour de toutes petites installations, par exemple, semble ainsi, en l'état actuel et compte tenu des positions exprimées par les associations de protection de l'environnement et de pêcheurs, délicate à envisager.

De manière plus précise, la possibilité d'une procédure allégée pour les installations hydroélectriques de moins de 9 kW avait été envisagée à l'époque notamment pour l'électrification des bergeries et sites isolés. Elle s'était heurtée à l'opposition des associations de protection de l'environnement et de pêcheurs. Le développement des installations photovoltaïques, avec le soutien actif de l'ADEME, dans le cadre de l'électrification des sites isolés, permet de considérer que cette question est d'une moindre acuité.

Il pourrait toutefois être envisagé de créer un régime de déclaration pour les toutes petites installations destinées à un usage personnel, par aménagement des textes existants, sous réserve notamment de la possibilité de refuser une déclaration (cette possibilité est prévue dans le projet de loi sur l'eau), de conserver une procédure simplifiée de mise à disposition du public et de modifier la loi de 1919 qui prévoit que toute utilisation énergétique de l'eau doit être autorisée, quelle que soit la puissance (et donc dès le premier watt).

IV.3. La question du guichet unique

Le permis de construire, l'autorisation de raccordement, l'autorisation de rachat du courant, relèvent de procédures bien distinctes, mises en oeuvre le plus souvent par des services différents. Dans ces conditions, il faut prendre garde à ne pas constituer un dispositif dans lequel l'instance coordinatrice se trouverait de fait confrontée à tous les dysfonctionnements dans l'instruction de chaîne des législations, sans possibilité réelle d'améliorer les choses en l'absence d'autorité sur les services concernés.

Au-delà du dispositif envisagé ci-dessus au niveau du préfet, et de la nécessité de mieux organiser l'instruction de chacune des procédures, la coordination plus forte des volets eau et électricité pourrait avoir un sens compte tenu des services concernés. D'une part, l'autorisation d'exploiter une installation de production relève du secrétariat à l'industrie tandis que le certificat ouvrant droit à l'obligation d'achat de l'électricité produite est délivré par le préfet ; d'autre part, dans le domaine de l'eau, la Mission interservices de l'eau (MISE), à laquelle participent les services de police de l'eau mais aussi les DRIRE constituent, au niveau du département, un lieu de coordination des procédures. La coordination de la procédure « droit d'eau » avec celle relative à l'obligation de rachat d'électricité semble donc envisageable.

V. - conclusions du groupe de travail : les mesures à prendre

Sur la base de ces constats et de ces analyses, il a été décidé de prendre un certain nombre de mesure visant à :

V.1. Garantir la clarté et la transparence des procédures d'autorisation et de raccordement au réseau des installations d'énergie renouvelable ;

V.2. Faciliter l'implantation des équipements éoliens et hydroélectriques dans le respect des exigences environnementales, à partir d'une bonne connaissance des enjeux et d'une concertation approfondie.

V.1. Garantir la clarté et la transparence des procédures d'autorisation et de raccordement au réseau des installations d'énergie renouvelable

a) Clarifier les conditions d'application du droit des sols aux projets éoliens.

Préciser la réglementation en matière de permis de construire :

Il a été décidé de poser le principe de l'exigence d'un permis de construire pour toute installation éolienne d'une hauteur supérieure à 12 mètres, les installations de moindre hauteur étant soumises à une simple déclaration de travaux.

La partie réglementaire du code de l'urbanisme sera précisée à cet effet.

Assurer la compatibilité des implantations d'éoliennes avec les règles nationales et locales d'urbanisme.

Sauf interdiction explicite formulée dans le règlement des plans locaux d'urbanisme, l'implantation des éoliennes, comme de toute autre installation d'intérêt général, est autorisée dans toutes les zones, en particulier dans les zones agricoles délimitées par ces documents d'urbanisme.

Dans les communes couvertes par les anciens plans d'occupation des sols, le règlement énumérait parfois de façon exhaustive la liste des constructions et installations autorisées dans les zones naturelles (qui incluaient les zones agricoles). Lorsque cette liste omet les éoliennes, une modification ou une révision du document est nécessaire. Une circulaire conjointe des ministres de l'équipement et de l'environnement rappellera aux préfets les simplifications de procédures apportées par les dernières lois pour mettre en oeuvre les adaptations des documents d'urbanisme.

b) Associer la population aux projets d'implantation en les soumettant à enquête publique.

Face à des perspectives de croissance importantes dans le secteur de l'énergie éolienne, il importe que la population soit pleinement associée à ce programme ambitieux afin d'éviter une réaction de rejet qui compromettrait les chances de la filière à un moment crucial de son développement.

La logique de la réglementation, tant nationale qu'européenne, est de soumettre à la consultation du public, généralement organisée dans notre pays par enquête publique, tout projet susceptible d'affecter l'environnement, c'est-à-dire en pratique tout projet faisant l'objet d'une étude d'impact.

Les projets éoliens seront soumis à enquête publique dès lors qu'ils répondront aux critères de soumission à étude d'impact (cf. note 4) .

L'annexe au décret du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement sera complétée à cet effet.

c) Fixer un seuil plus pertinent pour le déclenchement des études d'impact.

Le seuil de déclenchement des études d'impact des projets éoliens sera modifié. Au critère financier actuel de 12 millions de francs sera substitué un seuil de puissance mieux adapté à ce type de projets, de 2,5 MW (cf. note 5) .

L'annexe I au décret 77-1141 du 12 octobre 1977
sera modifié à cet effet

Il sera demandé une notice d'impact dans tous les autres cas.

d) Assurer la transparence du raccordement au réseau électrique.

La loi du 10 février 2000 relative au service public de l'électricité garantit un droit d'accès aux réseaux publics de transport et de distribution. Le cadre financier de l'utilisation de ces réseaux est précisé par le décret du 26 avril 2001, qui prévoit notamment que les coûts de renforcement des réseaux, y compris lorsque ces coûts sont liés au raccordement de nouveaux utilisateurs, seront intégrés aux tarifs généraux d'utilisation des réseaux. Ce principe entrera en vigueur dès la publication du décret fixant les tarifs d'utilisation des réseaux.

Ces coûts ne pourront donc être mis à la charge des producteurs d'électricité.

A ce jour, un système de gestion des files d'attente a été défini par les gestionnaires des réseaux publics concernés en concertation avec les représentants des producteurs. Il est mis en oeuvre depuis le 1^{er} septembre 2001.

Les principes posés sur les plans juridique et financier offrent donc a priori un cadre favorable pour l'accès au réseau de la production d'électricité d'origine renouvelable. Le dispositif en cours d'élaboration devra les respecter.

Il sera mis en place une nouvelle procédure d'accès, applicable uniformément à tous les producteurs : à compter de la réception des informations requises, le gestionnaire du réseau disposera d'un délai de trois mois pour instruire la demande et proposer au producteur une convention de raccordement ou une proposition technique et financière. Il précisera notamment si un renforcement du réseau est nécessaire et indiquera dans ce cas une estimation pour le délai nécessaire au renforcement du réseau. Le producteur devra répondre dans les trois mois à la proposition qui lui aura été faite.

Le dispositif ainsi mis en place comportera les mesures de transparence administrative et financier propres à faciliter l'accès au réseau de l'électricité d'origine éolienne.

V.2. Faciliter l'implantation des équipements éoliens et hydroélectriques dans le respect des exigences environnementales, à partir d'une bonne connaissance des enjeux et d'une concertation approfondie

Les actions à mener à ce titre doivent répondre à trois objectifs :

- instruire dans les meilleures conditions les projets d'implantation ;
- organiser la concertation sur les choix d'implantation ;
- renforcer l'expertise sur les énergies renouvelables et leur impact environnemental.

a) Développer la concertation sur les enjeux environnementaux et l'implantation des équipements, à travers une démarche d'identification des sites susceptibles ou non d'accueillir des éoliennes.

Il convient d'identifier, tant à l'échelle nationale que régionale, les zones les plus propices au développement de l'énergie éolienne, afin d'offrir aux opérateurs, à titre indicatif et dans le cadre d'un marché de l'électricité libéralisé, les éléments leur permettant de choisir au mieux leurs implantations.

Cette identification des espaces adaptés à l'implantation de parcs éoliens devrait être complétée par une identification des

espaces sensibles faisant apparaître les cas où, au contraire, une telle implantation présenterait des difficultés majeures ou rencontrerait des problèmes spécifiques.

Une telle identification des potentiels contribuera également à guider les perspectives d'évolution des réseaux de transport.

L'élaboration du schéma régional, à partir d'une analyse de la situation locale et de l'audition des élus, des opérateurs et des associations, serait l'occasion de faire participer la population à la définition d'objectifs régionaux, si besoin décomposés à l'échelon des départements, en matière d'énergies renouvelables et d'identifier les enjeux environnementaux.

Il sera engagé, en région Nord - Pas-de-Calais, une expérimentation de gestion territoriale du développement de l'éolien, dont la pertinence sera évaluée avant d'en généraliser les modalités.

b) Fournir aux préfets les informations et les instructions leur permettant de contribuer à un développement ordonné et respectueux de l'environnement des énergies éolienne et hydroélectrique.

Energie éolienne :

Hors les hypothèses d'autoconsommation, c'est le préfet qui est habilité à autoriser la construction d'un parc éolien.

Il importe qu'il dispose à cette fin de lignes directrices, tant pour mieux appréhender le potentiel de développement de l'énergie éolienne que pour mener efficacement les procédures applicables aux projets qui lui sont soumis.

Une circulaire interministérielle sera adressée aux préfets.

Elle leur fournira les éléments nécessaires pour lever dès à présent les incertitudes qui ont pu peser sur le traitement des projets et :

- leur rappellera les objectifs de croissance de la part des énergies renouvelables dans la production nationale d'électricité ;
- les incitera à définir, conjointement avec les partenaires de l'Etat, les perspectives de production régionale ;
- leur donnera toutes les précisions nécessaires sur l'application des différentes réglementations aux projets éoliens.

Petite hydroélectricité :

Les objectifs visés seront l'allègement et le raccourcissement des délais de la procédure d'instruction des projets. Cette procédure doit pouvoir être conduite en deux ans.

Une circulaire interministérielle sera adressée aux préfets.

Elle leur donnera des instructions en vue :

- de leur rappeler les objectifs de croissance de la part des énergies renouvelables dans la production nationale d'électricité ;
- de limiter les demandes de pièces complémentaires à ce qui est strictement justifié par le contrôle de conformité à la réglementation ;
- de fixer des délais acceptables aux différentes étapes de la procédure quand ils ne sont pas définis par les textes.

c) Renforcer l'expertise sur les énergies éolienne et hydraulique et sur leur impact environnemental.

L'expertise sera renforcée au moyen d'actions de formation du personnel concerné, de l'élaboration de guides pour la réalisation d'études d'impact et de la constitution de bases de données des études d'impact.

Mettre en place des formations pour les personnels concernés :

La nécessité de formations spécifiques à l'énergie éolienne et à la petite hydroélectricité est fortement ressentie. Elles doivent être destinées prioritairement aux services déconcentrés chargés de l'instruction des projets.

Prenant en compte les enjeux énergétiques et environnementaux, ces formations seront appelées à donner une vision à la fois technique, économique, réglementaire et administrative de ces deux sources d'énergie. Théoriques et pratiques, elles intégreront les enseignements des expériences régionales et devront être ouvertes aux expériences menées dans les pays étrangers.

Des actions de formation sur la petite hydroélectricité seront engagées dès le mois de mai 2002. En ce qui concerne l'énergie éolienne, des programmes de formation seront mis en place à partir de septembre 2002 avec le concours de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

Etablir des guides pour la réalisation des études d'impact :

Les documents élaborés jusqu'à ce jour ne répondent pas véritablement au besoin de documents de référence consacrés à l'étude d'impact des projets éoliens et hydroélectriques.

La réalisation de guides méthodologiques s'avère nécessaire. Il s'agira d'outils précieux d'aide à la décision pour les maîtres d'ouvrage et les bureaux d'étude, d'une part, les services chargés de l'instruction des dossiers, d'autre part. Ces guides seront largement diffusés auprès des collectivités territoriales intéressées par les projets.

Des guides méthodologiques d'évaluation environnementale des projets éoliens et de petite hydroélectricité seront établis d'ici au début de l'année 2003.

Constituer un fichier départemental des études d'impact :

Les études d'impact déjà réalisées représentent des sources d'informations précieuses dont l'exploitation doit permettre la production dans des délais plus courts d'études de meilleure qualité.

Or, on observe une carence de l'information sur les études existantes. Cette lacune doit être comblée, à l'échelon le mieux approprié qui apparaît être celui du département.

Pour assurer une meilleure diffusion de l'information, tant en direction des pétitionnaires que de la population, un fichier des études d'impact, dont celles concernant les équipements de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables, sera constitué dans chaque département.

Poursuivre la démarche de concertation :

Les mesures qui viennent d'être décrites devraient contribuer à un développement rapide, mieux maîtrisé et respectueux de l'environnement de la production d'électricité d'origine éolienne et hydroélectrique.

Ces mesures ont été arrêtées à l'issue d'un travail interministériel mené en concertation étroite avec les industriels et les différentes associations concernées. La méthode ainsi suivie s'est révélée fructueuse et sera étendue, en tant que de besoin, à d'autres sources d'énergie renouvelables (éolien maritime, biomasse, biogaz, géothermie, énergie photovoltaïque) et aux éventuelles questions émergentes.

Participants au groupe de travail

Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement :

Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale ;

Direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales ;

Direction de l'eau ;

Direction de la prévention des pollutions et des risques ;

Direction de la nature et des paysages ;

Direction régionale de l'environnement Languedoc-Roussillon.

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie - Ministère délégué à l'industrie :

Direction générale de l'énergie et des matières premières - Direction de la demande et des marchés énergétiques ;

Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement Provence - Alpes-Côte d'Azur.

Ministère de l'équipement, des transports et du logement :

Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

Ministère de la culture et de la communication :

Direction de l'architecture et du patrimoine.

Ministère de l'agriculture et de la forêt :

Direction de l'espace rural et de la forêt.

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie :

Organismes auditionnés :

Comité de liaison des énergies renouvelables ;

Conseil supérieur de la pêche ;

Electricité autonome française (EAF) ;

Electricité de France ;

France énergie éolienne ;

France nature environnement ;

Groupement des producteurs autonomes d'énergie hydroélectrique (GPAE) ;

Réseau de transport d'électricité (RTE) ;

Syndicat des énergies renouvelables.

NOTE (S) :

(1) Directive 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité.

(2) Selon le schéma des services collectifs de l'énergie (paragraphe 1.2.2.3.1), « Afin de donner des ordres de grandeur, on citera un chiffre du gisement terrestre (onshore) de 66 TWh et un chiffre de gisement maritime (offshore) de 97 TWh sur les côtes atlantiques. Les puissances correspondantes sont de l'ordre de 30 GW en onshore, et également de 30 GW en offshore, étant donné les différences de productibilité entre onshore et offshore liées à la vitesse des vents ».

(3) L'objectif de régularité doit être concilié avec le respect des débits réservés.

(4) Il est rappelé que, pour l'hydroélectricité, tous les projets sont soumis à enquête publique au titre de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau ou de la loi du 16 octobre 1919 sur l'hydroélectricité.

(5) Pour les installations hydroélectriques, l'étude d'impact reste exigée au-delà d'une puissance de 500 kW.