

N° 637

---

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juillet 2012

## PROPOSITION DE LOI

*relative au développement de la production d'énergie éolienne terrestre,*

PRÉSENTÉE

Par M. Roland COURTEAU,  
Sénateur

*(Envoyée à la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'énergie électrique d'origine éolienne présente de nombreux avantages : elle est renouvelable ; elle ne produit ni dégagement de gaz à effet de serre ni déchets ; elle utilise une matière première totalement gratuite.

La France est bien placée pour développer la production d'énergie éolienne, puisqu'elle possède le deuxième gisement éolien de l'Union européenne, après le Royaume-Uni.

Mais elle exploite encore insuffisamment cette précieuse ressource.

Conformément aux orientations retenues au niveau européen, aux objectifs fixés par les lois Grenelle I et II et par la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) de la production d'énergie, la puissance de notre outil de production d'électricité éolienne terrestre devrait atteindre 19 000 mégawatts à l'horizon 2020, complétée par une puissance de production *offshore* de 6 000 mégawatts.

À la fin de l'année 2011, la capacité de production de l'éolien terrestre était estimée à 6 800 mégawatts, nous plaçant au troisième rang européen, mais loin derrière les deux pays placés en tête, l'Allemagne (plus de 29 000 mégawatts) et l'Espagne (21 674 mégawatts).

Compte tenu de ce chiffre, nous ne sommes pas actuellement assurés d'atteindre l'objectif fixé pour 2020.

On n'y parviendra pas sans une amélioration des procédures qui, au gré de l'empilement des textes, sont devenues excessivement lourdes et redondantes sans pour autant garantir un véritable respect du principe de participation, un développement de l'éolien suffisamment concerté au niveau régional et une instruction solide des projets.

La présente proposition de loi a donc pour objet de proposer quelques aménagements destinés à rationaliser ces procédures, à prévenir les contentieux et à faciliter le développement d'installations de dimensions modestes, adaptées à la topographie et aux paysages de nombreuses régions rurales, en métropole et outre-mer.

Son dispositif comporte deux articles.

L'objectif principal de l'**article 1<sup>er</sup>**, qui modifie le code de l'environnement, est de simplifier et de raccourcir les procédures de création des zones de développement de l'éolien (ZDE), en prévoyant qu'elles seront définies par les schémas régionaux éoliens (SRE) annexés aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE).

Cette mesure évitera les problèmes d'articulation entre les SRE opposables identifiant au niveau régional les « *parties du territoire favorables au développement de l'énergie éolienne* » (article L. 222-1 du code de l'environnement) et les ZDE définies à l'échelon départemental, ainsi que la succession de procédures d'instruction redondantes qui résulterait des textes en vigueur.

Mais elle peut présenter aussi d'autres avantages :

- il paraît cohérent de définir les ZDE au niveau régional, et de le faire simultanément avec l'élaboration du SRCAE, qui doit fixer les objectifs qualitatifs et quantitatifs en matière de valorisation du potentiel énergétique renouvelable, sur la base d'une évaluation de ce potentiel, et qui vaut « schéma régional des énergies renouvelables » au sens de la loi Grenelle I. La délimitation des ZDE s'intégrera ainsi dans la définition d'une stratégie régionale d'ensemble en matière de développement des énergies renouvelables ;

- la procédure d'élaboration des SRCAE et des SRE<sup>1</sup>, menée conjointement par le président du conseil régional et le préfet de région, prévoit les modalités de consultation du public mais aussi la consultation obligatoire des départements, des communes et de leurs groupements, ainsi que celle des chambres consulaires régionales et de tous les organismes, administrations ou instances consultatives concernés (article R. 222-4 du code de l'environnement). Outre qu'elle satisfait, à la différence de la procédure actuelle de création des ZDE, aux exigences de respect du principe de participation, cette procédure paraît donc susceptible de remédier au défaut de concertation et d'information qui est souvent à l'origine des préventions à l'encontre de l'éolien ;

- l'élaboration du SRE, tel que défini par le IV de l'article R. 222-2 du code de l'environnement, permettra de rassembler tous les éléments utiles à

---

<sup>1</sup> Définie, un peu tardivement, par le décret n° 2011-678 du 15 juin 2011 relatif aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie.

une instruction techniquement solide des ZDE et à une juste appréciation des contraintes de sécurité et d'environnement à prendre en compte, ce qui facilitera l'examen des demandes ultérieures d'installation d'éoliennes et réduira les risques de contentieux.

Concrètement, le I de l'article 1<sup>er</sup> tend donc à modifier l'article L. 222-1 du code de l'environnement pour prévoir que les ZDE seront définies par le SRE, et pour intégrer à cet article, où ils ont d'ailleurs mieux leur place, les critères de définition de ces zones, qui figurent actuellement à l'article L. 314-9 du code de l'énergie, lui-même issu des dispositions du 1<sup>o</sup> de l'article 90-II de la loi « Grenelle II ».

Bien entendu, la définition des ZDE restera subordonnée à l'accord des communes dont tout ou partie du territoire serait inclus dans leur périmètre.

Il est précisé que le potentiel éolien de la ZDE sera évalué dans des conditions définies par décret. En l'absence, en effet, de dispositions réglementaires, l'annulation d'arrêtés créant des ZDE a été motivée par l'insuffisance, aux yeux du juge administratif, des éléments pris en compte pour estimer leur potentiel éolien. Il convient donc de lever cette incertitude juridique. En outre, l'intervention d'un texte fixant les modalités et les critères d'évaluation du potentiel éolien contribuera aussi à harmoniser les conditions de création des ZDE et à éviter les contentieux.

Le I de l'article 1<sup>er</sup> propose également d'insérer à l'article L. 222-3 du code de l'environnement la disposition de l'article L. 314-10 du code de l'énergie prévoyant que le préfet de région poursuivra l'élaboration du SRE si celui-ci n'a pas été publié au 30 juin 2012. Il semble en effet plus logique que cette disposition figure dans le chapitre du code de l'environnement relatif aux SRCAE, plutôt que dans la section du code de l'énergie relative à l'obligation d'achat.

On notera, du reste, que les modalités d'application de cette mesure ont été prévues par le décret relatif aux SRCAE qui, non sans cohérence, précise que la date-butoir mentionnée est celle de la publication du SRCAE, auquel est annexé le SRE (selon l'article 2 du décret, la procédure d'élaboration sera alors conduite par le préfet jusqu'à la publication du SRE, lequel sera ensuite intégré au SRCAE ultérieurement publié).

Enfin, le II de l'article reprend les dispositions issues de la loi Grenelle II relatives à la prise en compte dans le SRE des ZDE

antérieurement créées<sup>1</sup>, en les modifiant pour des raisons de forme et de fond :

- quant à la forme, il convient de « décodifier » ces dispositions, qui ont été intégrées à l'article L. 314-10 du code de l'énergie : il s'agit en effet de mesures transitoires qui n'ont pas vocation à figurer dans un code ;

- quant au fond, il convient de préciser leur champ d'application, pour permettre la prise en compte des propositions de ZDE recevables qui devraient, compte tenu des délais d'instruction, faire l'objet d'une décision du préfet avant la publication (et non l'élaboration) du SRE : actuellement, cette précision résulte d'une simple circulaire<sup>2</sup>, ce qui n'est pas satisfaisant. Il faut aussi que ce soit la loi, et non la circulaire, qui mentionne que les ZDE dont la création aurait été décidée après l'entrée en vigueur de la loi Grenelle II doivent tenir compte des critères nouveaux définis par celle-ci - ce qui est d'ailleurs la condition de leur légalité.

**L'article 2**, qui modifie le code de l'énergie, comporte pour l'essentiel des mesures de coordination avec les dispositions prévues à l'article 1<sup>er</sup>.

Mais il prévoit aussi une modification de fond.

Le 3<sup>o</sup> de l'article L. 314-1 du code de l'énergie, issu des dispositions de la loi Grenelle II, réserve, pour les parcs éoliens terrestres, le bénéfice de l'obligation d'achat aux installations implantées dans une ZDE et « *constituant des unités de production composées d'un nombre de machines électrogènes au moins égal à cinq* ».

Cette règle, adoptée à l'initiative de l'Assemblée nationale, risque, jointe à d'autres règles environnementales, telle celle relative à l'éloignement des habitations, de compromettre le développement de l'éolien en particulier dans les régions du grand Ouest.

Il conviendrait donc d'abaisser à trois le nombre minimal d'éoliennes par installation, comme du reste le Sénat l'avait proposé lors de la commission mixte paritaire sur le projet de loi portant engagement national pour l'environnement.

---

<sup>1</sup> Selon un inventaire partiel réalisé dans le cadre du rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (n° 007 442-02) relatif à l'instruction administrative des projets éoliens, 309 ZDE auraient été créées en France métropolitaine à la fin de 2010, 180 propositions de ZDE étant, à la même période, en cours d'instruction.

<sup>2</sup> Circulaire (non publiée au JO) du 25 octobre 2011 « relative aux zones de développement de l'éolien, suite à l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-788 portant engagement national pour l'environnement, et complétant la circulaire du 19 juin 2006 ».

## PROPOSITION DE LOI

### Article 1<sup>er</sup>

- ① I. – Le code de l'environnement est ainsi modifié :
- ② 1° La dernière phrase du 3° du I de l'article L. 222-1 est remplacée par quatre alinéas ainsi rédigés :
- ③ « Un schéma régional éolien est annexé au schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie. Il définit les zones de développement de l'éolien, sous réserve de l'accord des communes dont le territoire est compris, en tout ou partie, dans chaque zone, en fonction :
- ④ « - de leur potentiel éolien, évalué selon des modalités définies par décret ;
- ⑤ « - des possibilités de raccordement aux réseaux électriques ;
- ⑥ « - des nécessités de la sécurité publique et de la préservation de la biodiversité, des paysages, des sites protégés, des monuments historiques et du patrimoine archéologique. »
- ⑦ 2° L'article L. 222-3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑧ « À défaut de publication du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie au 30 juin 2012, le préfet de région est compétent pour élaborer et arrêter le schéma régional éolien selon des modalités également définies par le décret en Conseil d'État mentionné au deuxième alinéa. »
- ⑨ II. – Le schéma régional éolien mentionné au 3° du I de l'article L. 222-1 du code de l'environnement prend en compte les zones de développement de l'éolien qui ont été créées ou modifiées avant sa publication conformément aux dispositions législatives en vigueur à la date de la décision de création ou de modification.

### Article 2

- ① Le code de l'énergie est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 314-1 est ainsi modifié :
- ③ a) À la première phrase du premier alinéa du 3°, les mots : « le périmètre d'une zone de développement de l'éolien terrestre définie selon les modalités fixées à l'article L. 314-9 ou qui sont implantées » sont remplacés par les mots : « les zones de développement de l'éolien mentionnées au 3° du I de l'article L. 222-1 du code de l'environnement, » ;

- ④ *b)* À la seconde phrase du premier alinéa du 3°, le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « trois ».
- ⑤ 2° Les articles L. 314-9 et L. 314-10 sont abrogés.