

N° 333

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 février 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE, visant à **préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes,***

Par M. Michel TESTON,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de : M. Raymond Vall, président ; MM. Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Esnol, Alain Houpert, Hervé Maurey, Rémy Pointereau, Mmes Laurence Rossignol, Esther Sittler, M. Michel Teston, vice-présidents ; MM. Pierre Camani, Jacques Cornano, Louis Nègre, secrétaires ; MM. Joël Billard, Michel Billout, Jean Bizet, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Philippe Darniche, Marcel Deneux, Michel Doublet, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Mme Odette Herviaux, MM. Benoît Huré, Daniel Laurent, Alain Le Vern, Jean-François Mayet, Stéphane Mazars, Robert Navarro, Charles Revet, Roland Ries, Yves Rome, Henri Tandonnet, André Vairetto, René Vestri.*

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : Première lecture : **150, 199** et T.A. **17**
Nouvelle lecture : **338, 579** et T.A. **80**

Sénat : Première lecture : **19, 51, 70** et **19** (2012-2013)
Commission mixte paritaire : **245** (2012-2013)
Nouvelle lecture : **270** (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA PREMIÈRE LECTURE DE LA PROPOSITION DE LOI AU SÉNAT	7
A. LA POSITION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE SUR LE TEXTE ISSU DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	7
1. <i>Sur l'énergie éolienne</i>	7
a) Suppression des zones de développement de l'éolien	7
b) Dérogations à la loi littoral en faveur des installations éoliennes	8
c) Suppression de la règle des cinq mâts minimum par parc éolien	8
2. <i>Sur la tarification de l'eau</i>	8
a) Le dispositif issu du vote en première lecture.....	8
b) La position de votre commission pour avis	9
B. LE REJET DU TEXTE AU SÉNAT	10
1. <i>Le vote d'une motion d'irrecevabilité</i>	10
2. <i>L'échec de la commission mixte paritaire</i>	10
II. LE TEXTE ADOPTÉ EN NOUVELLE LECTURE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	11
A. LA CONFIRMATION DES DISPOSITIONS VISANT À FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉNERGIE ÉOLIENNE	11
1. <i>Article 12 bis : suppression des zones de développement de l'éolien</i>	11
2. <i>Article 12 ter : autorisation des raccordements souterrains au réseau électrique à travers les sites et espaces remarquables du littoral</i>	12
3. <i>Article 12 quater : dérogation à la loi littoral pour les installations éoliennes outre-mer</i>	12
4. <i>Article 15 : suppression du seuil des cinq mâts</i>	12
B. LA SÉCURISATION DU DISPOSITIF EXPÉRIMENTAL DE TARIFICATION SOCIALE ET PROGRESSIVE DE L'EAU	13
1. <i>Article 13 : tarification sociale de l'eau</i>	13
2. <i>Article 14 : expérimentation en matière de tarification sociale de l'eau</i>	14
a) Entrée en vigueur du dispositif et participation des acteurs de la politique de l'eau à l'expérimentation.....	14
b) Modalités de calcul et de répercussion du tarif progressif et social	15
c) Articulation avec les dispositifs d'aides existants	15
d) Accès aux données personnelles des abonnés	16
III. L'AVIS DE VOTRE COMMISSION	17
A. EN CE QUI CONCERNE LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉNERGIE ÉOLIENNE	17
B. EN CE QUI CONCERNE LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA TARIFICATION DE L'EAU	17
EXAMEN EN COMMISSION	19
ANNEXE AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION	25

Mesdames, Messieurs,

Dans l'attente du projet de loi de programmation pour la transition énergétique, qui après la tenue d'un débat national, sera présenté par le Gouvernement à l'été 2013, la réforme plus ponctuelle de la tarification énergétique s'est trouvée engagée sous la forme d'une proposition de loi, déposée le 6 septembre 2012 par le président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, François Brottes.

Cette « proposition de loi instaurant une tarification progressive de l'énergie » était initialement limitée à la mise en place d'un mécanisme de bonus-malus sur les consommations domestiques de gaz et d'électricité, accompagnée d'une extension des tarifs sociaux de l'énergie.

Au cours de l'examen en commission, puis de la discussion en séance publique du 26 septembre au 4 octobre 2012 à l'Assemblée nationale, le champ de ce texte s'est trouvé considérablement élargi par les députés, au point de justifier un changement de son intitulé initial en celui de « proposition de loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre ».

Votre commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, avait alors décidé de se saisir pour avis des quatre articles nouveaux relatifs à l'énergie éolienne, ainsi que des deux articles nouveaux relatifs à la tarification de l'eau, que la commission des affaires économiques lui a délégués au fond.

Toutefois, lors de son examen en séance publique, le Sénat, suivant la commission des affaires économiques qui avait conclu au dépôt d'une motion d'irrecevabilité, a adopté celle-ci le 30 octobre 2012, conduisant au rejet du texte.

Après l'échec de la commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale a adopté le 17 janvier 2013, en nouvelle lecture, une version modifiée de la proposition de loi, qui a été transmise au Sénat.

L'Assemblée nationale a, notamment, rectifié à nouveau le titre de la proposition de loi. En effet, les articles relatifs à l'énergie éolienne et à la tarification de l'eau introduits en première lecture ne présentant aucun lien direct avec l'objet initial du texte, il existait un risque que ces articles soient considérés comme des cavaliers législatifs. La modification du titre de la proposition de loi permet donc d'explicitier son objet et d'intégrer les ajouts apportés en cours de discussion au texte. Il s'agit désormais d'une « proposition de loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes ».

Votre commission a décidé de se saisir pour avis en nouvelle lecture des mêmes six articles qu'en première lecture.

I. LA PREMIÈRE LECTURE DE LA PROPOSITION DE LOI AU SÉNAT

A. LA POSITION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE SUR LE TEXTE ISSU DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les dispositions relatives à l'énergie éolienne et à la tarification de l'eau que comporte la présente proposition de loi y ont été introduites par voie d'amendements, en séance publique, au cours de la première lecture à l'Assemblée nationale, soit par le Gouvernement, soit par le rapporteur et auteur du texte.

1. Sur l'énergie éolienne

a) Suppression des zones de développement de l'éolien

L'article 12 *bis*, qui résulte d'un amendement du Gouvernement, tend à supprimer les zones de développement de l'éolien (ZDE), dans lesquelles les installations éoliennes doivent être implantées pour bénéficier de l'obligation d'achat à un tarif favorable de l'électricité qu'elles produisent.

En première lecture, votre commission pour avis avait considéré que l'accumulation de procédures administratives largement redondantes aboutit à renchérir le coût des projets d'installations éoliennes, à allonger déraisonnablement leurs délais de développement et, surtout, à les fragiliser juridiquement.

Elle avait donc estimé possible et souhaitable de supprimer les ZDE, comme le propose cet article. Elle avait notamment constaté que cette mesure de simplification ne prive pas les communes concernées de leur implication dans les projets de parcs éoliens.

Certes, les communes ne seront plus à l'initiative des ZDE, comme dans le droit actuel. Mais elles seront consultées en amont, lors de **l'élaboration du schéma régional éolien**. Les communes et les établissements publics intercommunaux concernés par les « zones favorables » pourront adapter en conséquence leurs plans locaux d'urbanisme ou leurs schémas de cohérence territoriale. En aval, elles seront consultées lors de la double instruction :

– de la **demande d'autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)** ;

– de la **demande de permis de construire**, instruite par le préfet en dérogation au droit commun de l'urbanisme pour les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie.

Le périmètre de l'enquête publique que comporte la procédure ICPE est, pour les éoliennes, d'un rayon de six kilomètres, dans lequel toutes les communes doivent se prononcer par délibération de leur conseil municipal. De

même, toutes les communes et les établissements publics intercommunaux limitrophes doivent être consultés pour avis lors de l'instruction de la demande de permis de construire. Il convient de souligner que les considérations relatives à l'impact paysager seront prises en considération à la fois au niveau du SRE, qui identifie *a priori* les paysages incompatibles avec l'implantation d'éoliennes, et au niveau de l'autorisation ICPE, dont l'étude d'impact apprécie très concrètement l'insertion paysagère des installations projetées.

b) Dérogations à la loi littoral en faveur des installations éoliennes

L'article 12 *ter*, qui résulte d'un amendement du Gouvernement, tend à autoriser le passage en souterrain, dans les sites et espaces remarquables du littoral, des canalisations de raccordement aux réseaux de transport et de distribution d'électricité des éoliennes en mer.

L'article 12 *quater*, qui résulte d'un amendement du Gouvernement, tend à autoriser, dans les communes littorales des départements d'outre-mer, l'implantation d'éoliennes terrestres en dérogation au principe d'urbanisation en continuité des agglomérations et villages existants.

Votre commission pour avis avait estimé acceptables les dérogations apportées par ces deux articles aux règles protectrices du littoral, en faveur des installations éoliennes, dans la mesure où ces dérogations apparaissent limitées et bien encadrées.

c) Suppression de la règle des cinq mâts minimum par parc éolien

L'article 15, qui résulte d'un amendement du rapporteur de l'Assemblée nationale, tend à supprimer l'obligation pour les parcs éoliens de comporter au minimum cinq éoliennes.

Votre commission pour avis s'était déclarée favorable à la suppression de la règle dite « des cinq mâts », qui s'applique avec une rigidité préjudiciable au développement de l'énergie éolienne, l'impact paysager des installations éoliennes pouvant être apprécié dans le cadre des procédures ICPE et du permis de construire. Elle avait simplement proposé, dans un souci de cohérence rédactionnelle de l'ensemble du texte, de regrouper les dispositions de l'article 15 avec celles d'article 12 *bis*.

2. Sur la tarification de l'eau

a) Le dispositif issu du vote en première lecture

L'article 13 de la proposition de loi, inséré dans le texte à l'initiative du Gouvernement, vise à compléter le droit en vigueur pour prévoir

explicitement la tarification sociale de l'eau. Certaines collectivités territoriales ont d'ores et déjà institué un tel système de tarification, mais les fondements juridiques de ces dispositifs restent fragiles.

En modifiant l'article L. 2224 12-1 du code général des collectivités territoriales, l'article 13 ouvre la possibilité pour les collectivités organisatrices du service public de l'eau de **moduler les tarifs pour les ménages**, en fonction des revenus ou de la composition du foyer.

L'article 14 prévoit le lancement d'une **expérimentation nationale**, sur cinq ans, permettant aux collectivités territoriales de mettre en place un système de tarification sociale de l'eau fondé sur des critères tels que les revenus, la composition du ménage, la perception d'une aide au paiement des factures ou encore d'une aide à l'accès à l'eau. Cette expérimentation, dont le suivi et l'évaluation sont prévus en détail, doit permettre de déterminer si une extension du dispositif de tarification sociale à l'échelle nationale est souhaitable.

b) La position de votre commission pour avis

Votre commission a considéré que ces deux articles constituent une avancée importante pour la mise en place de dispositifs de tarification sociale de l'eau en France. Aujourd'hui, l'accent est essentiellement mis sur le volet curatif de la politique de l'accès à l'eau, avec les aides aux impayés par le biais des Fonds Solidarité Logement départementaux et les aides à l'accès à l'eau. Peu de dispositifs interviennent dès la facturation du service à l'utilisateur. Cette lacune est désormais comblée avec la présente proposition de loi.

Votre commission avait estimé que l'article 13 était de nature à permettre, en toute sécurité, la mise en place de dispositifs de tarification sociale par les collectivités territoriales organisatrices du service public de l'eau, en complétant utilement le code général des collectivités territoriales de manière à permettre l'intégration de considérations sociales dans la structure tarifaire. Le droit d'accès à l'eau potable, dans des conditions économiquement acceptables par tous selon la catégorie d'utilisateurs, ménages compris, doit devenir plus effectif.

Votre commission avait également insisté sur la nécessité de laisser libre choix aux collectivités territoriales quant aux modalités pratiques de mise en œuvre de cette tarification sociale, et notamment quant au critère de détermination des catégories d'utilisateurs (ressources financières, nombre de personnes composant le ménage), conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales.

A l'article 14, votre commission avait souligné que le recours à une expérimentation sur cinq ans était une solution de sagesse.

Le service public de l'eau est structurellement différent du service public de l'énergie. Tandis que le nombre d'acteurs est globalement réduit

dans le domaine de l'énergie, l'eau et l'assainissement mobilisent près de 33 000 services en France. Les spécificités géographiques justifient en outre des différences de tarifs parfois importantes. Enfin, un grand nombre de personnes ne sont pas abonnées directement au service de l'eau, lorsqu'elles habitent en logements collectifs. Toutes ces distinctions rendent préférable une approche locale et différenciée de la mise en place d'une tarification sociale de l'eau, approche permise par le système de l'expérimentation.

Votre commission avait jugé opportun, sur suggestion de votre rapporteur, de proposer un report de la date limite de dépôt des demandes d'expérimentation au 31 décembre 2014. De cette manière, les équipes municipales issues des élections de mars 2014 pourraient avoir accès, si elles le souhaitent, à l'expérimentation. Un amendement de cohérence proposé par votre rapporteur et adopté par votre commission avait en conséquence repoussé d'un an les dates de remise des rapports prévues à l'article 14.

B. LE REJET DU TEXTE AU SÉNAT

1. Le vote d'une motion d'irrecevabilité

Réunie le 23 octobre 2012, la commission des affaires économiques, tout en partageant les objectifs visés par la proposition de loi, de maîtrise de la consommation et d'élargissement du champ d'application des tarifs sociaux, a considéré que le texte qui lui était présenté était trop complexe, inapplicable et qu'il n'atteignait pas ses objectifs.

Elle a aussi estimé que l'absence d'étude d'impact préalable et, d'une manière générale, les insuffisances globales du texte ne permettaient pas, dans les délais impartis et malgré le travail important réalisé par son rapporteur, d'aboutir à un dispositif conforme aux exigences du travail parlementaire.

En conséquence, à l'initiative de ses membres issus du groupe communiste, républicain et citoyen, elle a décidé de présenter une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité à la proposition de loi.

Lors de l'examen en séance publique, le 30 octobre 2012, le Sénat a adopté cette motion d'irrecevabilité présentée par la commission des affaires économiques par une majorité de 187 voix contre 156.

2. L'échec de la commission mixte paritaire

La commission mixte paritaire, réunie le 19 décembre 2012, n'a pu que constater d'emblée son échec, le Sénat n'étant pas en mesure de proposer un texte à examiner en parallèle de celui adopté par l'Assemblée nationale.

II. LE TEXTE ADOPTÉ EN NOUVELLE LECTURE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A la suite de l'échec de la commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale a procédé à une nouvelle lecture de la proposition de loi le 17 janvier 2013. Le souci premier du rapporteur, François Brottes, a été de répondre aux objections faites sur le dispositif de bonus-malus, objet du titre premier et au cœur du texte, en tenant compte « *des remarques soulevées lors du débat en première lecture, des observations de certains de nos collègues sénateurs et de l'avis du Conseil d'État* »¹. Des modifications ont toutefois également été apportées à certaines des dispositions relatives à l'énergie éolienne et à la tarification de l'eau.

A. LA CONFIRMATION DES DISPOSITIONS VISANT À FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉNERGIE ÉOLIENNE

1. Article 12 bis : suppression des zones de développement de l'éolien

Cet article, qui tend à supprimer les zones de développement de l'éolien dans lesquelles les installations éoliennes doivent être implantées pour bénéficier de l'obligation d'achat à un tarif favorable de l'électricité qu'elles produisent, a été **adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale sans autre modification que l'ajout de la précision suivante** : l'autorisation d'exploiter délivrée dans le cadre de la procédure des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) « *tient compte* » des parties du territoire régional favorables au développement de l'énergie éolienne définies par le schéma régional éolien.

Cette précision, qui résulte d'un amendement présenté en séance par le Gouvernement, mais qui reprend une idée qu'avait défendue le rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat, Roland Courteau, avant que l'ensemble du texte soit rejeté en première lecture, **établit un lien juridique souple entre les autorisations ICPE d'installations éoliennes et le zonage prévu par les schémas régionaux éoliens.**

Le préfet pourra se référer au schéma régional éolien pour justifier ses décisions d'autorisation ou de refus, mais aussi s'en écarter s'il estime qu'un projet d'implantation concret, bien que ne correspondant pas au zonage du schéma, présente néanmoins un intérêt réel qui justifie qu'il soit autorisé.

¹ Rapport Assemblée nationale n° 579 – Quatorzième législature – page 7.

2. Article 12 *ter* : autorisation des raccordements souterrains au réseau électrique à travers les sites et espaces remarquables du littoral

Cet article, qui tend à autoriser le passage en souterrain, dans les sites et espaces remarquables du littoral, des canalisations de raccordement aux réseaux de transport et de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables, a été **adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale avec deux modifications rédactionnelles** :

– l'obligation prévue dans la dernière phrase du texte proposé pour le troisième alinéa de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, selon laquelle « *la réalisation des travaux doit utiliser des techniques exclusivement souterraines* », se trouve désormais reprise en tant que deuxième phrase, dans la rédaction suivante : « *les techniques utilisées pour la réalisation de ces raccordements sont souterraines et toujours celles de moindre impact environnemental* » ;

– la précision selon laquelle « *l'approbation des projets de construction des ouvrages, mentionnée au 1 de l'article L. 323-11 du code de l'énergie, est refusée si les canalisations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables* » est reformulée de la manière suivante : « *l'autorisation est refusée si les canalisations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables* ».

3. Article 12 *quater* : dérogation à la loi littoral pour les installations éoliennes outre-mer

Cet article, qui tend à autoriser, dans les communes littorales des départements d'outre-mer, l'implantation d'éoliennes en dérogation au principe d'urbanisation en continuité des agglomérations et villages existants, a été **adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale sans aucune modification par rapport à la première lecture.**

4. Article 15 : suppression du seuil des cinq mâts

Cet article, qui tend à supprimer l'obligation pour les parcs éoliens éligibles au bénéfice de l'obligation d'achat de comporter au minimum cinq éoliennes, a été **adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale sans aucune modification par rapport à la première lecture.**

B. LA SÉCURISATION DU DISPOSITIF EXPÉRIMENTAL DE TARIFICATION SOCIALE ET PROGRESSIVE DE L'EAU

Le volet de la présente proposition de loi relatif à l'eau a fait l'objet de **nombreux amendements du Gouvernement** à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. L'objectif général de ces amendements est de garantir la sécurité juridique du dispositif d'expérimentation d'une tarification progressive et sociale de l'eau.

L'article 14 de la proposition de loi a ainsi été amendé afin de préciser les contours de l'expérimentation, tant sur la question des modalités d'attribution du tarif social que sur celle du rôle précis des différents acteurs de l'expérimentation. Le double objectif de l'expérimentation a toutefois été conservé : il s'agit à la fois de mettre en œuvre une tarification incitative, pour assurer une meilleure gestion de la ressource en eau, et de créer un volet de tarification sociale, pour garantir un meilleur accès à l'eau aux ménages les plus démunis.

Au sujet de ces deux articles, le Gouvernement parle désormais de **tarification sociale éco-solidaire**.

1. Article 13 : tarification sociale de l'eau

Les deux premiers alinéas de cet article ont été maintenus par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. Le dispositif complète l'article L. 2224-12-1 du code général des collectivités territoriales, et prévoit que les « ménages, occupants d'immeubles à usage principal d'habitation » peuvent constituer une catégorie d'usagers, et ainsi faire l'objet d'une tarification spécifique.

En revanche, un amendement du Gouvernement a supprimé le troisième alinéa qui précisait, au même article du code général des collectivités territoriales, qu'un tarif spécifique pour les abonnements d'immeubles à usage principal d'habitation pouvait inclure une première tranche de consommation gratuite ou à prix réduit, le tarif tenant compte des revenus ou du nombre de personnes du foyer. L'objectif était de favoriser la mise en œuvre du droit à l'eau prévu à l'article L. 210-1 du code de l'environnement, et de sécuriser le dispositif de tarification progressive et sociale déjà mis en place dans certaines collectivités, comme par exemple à Dunkerque.

La justification apportée par le Gouvernement est qu'il convient de ne pas modifier le droit existant sur ce point et de mieux encadrer l'expérimentation prévue à l'article 14. Le droit existant reste de cette manière précis, et les modalités expérimentales de mise en place d'une tarification progressive et sociale de l'eau sont laissées hors du code général des collectivités territoriales. Cet amendement de suppression répond ainsi à la

crainte d'une fragilisation du dispositif sur le plan juridique. L'article L. 2224-12-1 pourra être complété à l'avenir, en fonction des conclusions tirées des résultats de l'expérimentation.

2. Article 14 : expérimentation en matière de tarification sociale de l'eau

A l'article 14 de la proposition de loi, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a adopté **quatre amendements rédactionnels, à l'initiative de son rapporteur**. L'essentiel des modifications apportées à cet article est venu du Gouvernement, par le dépôt de **cinq amendements** dans le but de préciser les contours de l'expérimentation ouverte en matière de tarification progressive et sociale de l'eau, en application de l'article 72 de la Constitution.

L'expérimentation doit permettre de mettre en place des systèmes de tarification dérogatoires aux articles actuels du code général des collectivités territoriales relatifs à la tarification de l'eau. Les amendements du Gouvernement précisent l'articulation de cette tarification avec les dispositifs des Fonds Solidarité Logement (FSL) et d'aides aux foyers les plus démunis.

Au total, les modifications apportées par l'Assemblée nationale portent sur quatre points principaux : l'entrée en vigueur de l'expérimentation et l'association d'autres acteurs au dispositif expérimental, les modalités de calcul du tarif social, l'articulation de l'expérimentation avec les autres dispositifs d'aides existants, enfin, la question sensible de l'accès aux données personnelles des abonnés.

a) Entrée en vigueur du dispositif et participation des acteurs de la politique de l'eau à l'expérimentation

Un amendement du Gouvernement a prévu le **report de la date de début de l'expérimentation**. Celle-ci interviendra à compter de la promulgation de la loi, et non plus, comme il était initialement prévu, au 1^{er} janvier 2013. Ce report apparaît logique. L'amendement précise également que l'expérimentation ne porte plus uniquement sur la tarification sociale de l'eau, mais également et plus largement sur **les moyens de favoriser l'accès à l'eau**. L'expérimentation servira à favoriser l'accès à l'eau des publics en difficulté, et non seulement des abonnés actuels du service.

Un autre amendement du Gouvernement a permis de préciser que **l'association à l'expérimentation des gestionnaires d'eau, des départements, des agences de l'eau ou encore des associations de locataires devient une possibilité, et non plus une obligation**. Cela est plus

conforme au caractère d'expérimentation volontaire. Le dispositif est souple, sans obligation normative de participation pour l'ensemble des acteurs cités.

b) Modalités de calcul et de répercussion du tarif progressif et social

Il est désormais précisé à l'article 14 que **la modulation du tarif de l'eau est possible en fonction des revenus ou du nombre de personnes composant le foyer**. Cette tarification peut être non seulement progressive mais aussi sociale. Le tarif progressif, pour tenir compte du caractère indispensable de l'eau potable pour les abonnés en situation particulière de vulnérabilité, **peut inclure une première tranche de consommation gratuite**.

Les tarifs moins élevés appliqués aux ménages les plus démunis seront compensés par une majoration du tarif pour les tranches supérieures de consommation et pour les foyers aux revenus plus élevés. Toutefois, le dispositif précise que **le tarif le plus élevé par mètre cube dans le cadre de la tarification sociale et progressive ne peut excéder le double du prix moyen du mètre cube pour une consommation de référence fixée par arrêté**. Ce plafond a été fixé afin de ne pas faire supporter la totalité du surcoût induit par la tarification sociale aux ménages à revenus médians ou supérieurs.

Il est en outre prévu que les communes s'engageant dans l'expérimentation pourront contribuer au financement de l'aide à l'accès à l'eau pour les foyers les plus démunis à partir des dépenses d'aides sociales du budget général. Le budget de l'eau est un budget annexe qui doit être voté à l'équilibre. **En prévoyant la possibilité de financer en partie la mise en place de la tarification progressive et sociale par le budget général, l'expérimentation garantit que les abonnés ne seront pas les seuls à en porter le coût**. Une mise en place à recettes constantes aurait eu pour conséquence un renchérissement très élevé pour certaines catégories d'usagers.

c) Articulation avec les dispositifs d'aides existants

La subvention attribuée par les communes au FSL peut désormais être majorée et dépasser le plafond légal de 2 % des montants hors taxes des redevances d'eau ou d'assainissement perçues. L'objectif est de permettre de globaliser la gestion des aides aux impayés et des aides aux foyers à faible revenu entre le département et le service, s'ils le souhaitent, avec un versement unique apporté par le FSL.

En l'absence d'intervention du FSL, la subvention peut être versée au centre communal d'action sociale (CCAS), qui reversera les aides pendant la durée de l'expérimentation. Cette disposition permet de toucher les départements dans lesquels le FSL n'a pas de volet « eau ». L'absence d'un

volet eau résulte généralement des choix retenus par le fonds en matière de priorités d'intervention, ou des situations constatées localement et des capacités de financement du fonds.

Enfin, le service assurant la facturation de l'eau peut procéder au versement d'aides pour l'accès à l'eau, s'il signe une convention avec les gestionnaires de services et les collectivités territoriales dont il perçoit les redevances.

Plusieurs modalités d'articulation avec le versement d'aides par les FSL, les CCAS, et les services de facturation de l'eau ont ainsi été intégrées à l'expérimentation, permettant de couvrir la diversité des situations en matière de gestion du service public de l'eau sur le territoire, et offrant un large choix aux collectivités territoriales entrant dans l'expérimentation.

d) Accès aux données personnelles des abonnés

La question de l'accès aux données personnelles des abonnés, accès nécessaire pour déterminer les bénéficiaires du tarif social de l'eau, avait fait l'objet de nombreux débats en première lecture. Un amendement du Gouvernement a permis de sécuriser cet aspect du dispositif.

Les organismes devant fournir les données nécessaires pour mettre en place une tarification sociale de l'eau ou attribuer l'aide sont désormais clairement identifiés dans la loi. Il s'agit des organismes de sécurité sociale, de gestion de l'aide au logement, ou de l'aide sociale.

Par ailleurs, la Commission nationale de l'informatique et des libertés sera consultée avant l'application de la loi. L'expérimentation prévoyant l'accès et le traitement de données confidentielles, la consultation de la CNIL est en effet nécessaire pour veiller à la protection de ces données.

Les amendements du Gouvernement ont ainsi essentiellement visé à préciser les différentes modalités de mise en œuvre des aides au paiement des charges d'eau des foyers à faible revenu, que ce soit par le biais de la tarification sociale ou par des aides directes aux ménages les plus démunis. **Les précisions intégrées à l'article 14 ont sécurisé le dispositif d'expérimentation, et ont largement tenu compte de certaines objections soulevées en première lecture, par les députés comme par les sénateurs.**

III. L'AVIS DE VOTRE COMMISSION

A. EN CE QUI CONCERNE LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉNERGIE ÉOLIENNE

Votre commission pour avis, qui s'était déclarée en première lecture favorable aux quatre articles relatifs à l'énergie éolienne, constate que ceux-ci se trouvent confirmés par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, avec une amélioration de fond pour celui relatif à la suppression des ZDE et deux améliorations rédactionnelles pour celui relatif au raccordement électrique des éoliennes, en souterrain, à travers les sites et espaces remarquables du littoral.

Elle confirme donc également sa position de première lecture et se déclare favorable à leur adoption sans modification en nouvelle lecture.

B. EN CE QUI CONCERNE LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA TARIFICATION DE L'EAU

En séance publique, l'Assemblée nationale a supprimé, en nouvelle lecture, le dernier alinéa de l'article 13. Pourtant, dans son rapport au nom de la commission des affaires économiques, qui a adopté l'article 13 sans modification, le président Brottes soulignait que ce dernier alinéa permettait de sécuriser la situation juridique des collectivités territoriales ayant déjà mis en place des dispositifs de tarification sociale et progressive.

Votre commission pour avis s'interroge sur les conséquences de cette suppression pour les collectivités territoriales ayant déjà fait le choix de la tarification sociale, en s'appuyant sur le droit existant, à savoir l'articulation entre l'article L. 210-1 du code de l'environnement relatif au droit d'accès à l'eau et L. 2224-12-1 du code général des collectivités territoriales relatif aux modalités de tarification du service.

En l'état actuel de la proposition de loi, il semble que les collectivités territoriales ayant mis en place une tarification progressive et sociale de l'eau, et notamment celles ayant opté pour une première tranche de consommation gratuite, se trouvent en situation d'illégalité. **Le dispositif leur impose aujourd'hui d'entrer dans le cadre de l'expérimentation pour garantir la fiabilité juridique de leur choix de tarification.**

Votre commission pour avis souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur ce point.

Concernant l'article 14, et les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation, votre rapporteur pour avis ne peut que déplorer que les

amendements qu'il avait suggérés lors de l'examen en première lecture n'aient pas été retenus par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. Il s'agissait de reporter la date limite de dépôt des demandes d'expérimentation au 31 décembre 2014, afin de **permettre aux équipes municipales élues en mars 2014 d'entrer si elles le souhaitent dans le dispositif.**

Votre commission se félicite, en revanche, de la clarification apportée par le Gouvernement sur la question de la répercussion du surcoût induit par la mise en place d'une tarification sociale sur les autres abonnés. De nombreux sénateurs avaient souligné, en première lecture, le risque de rupture d'égalité devant le service public entre les abonnés, certains se retrouvant à payer un surcoût considérable pour compenser les tarifs gratuits ou très bas appliqués aux ménages les plus démunis.

Les tarifs moins élevés appliqués aux ménages les plus démunis seront certes compensés par une majoration du tarif pour les tranches supérieures de consommation et pour les foyers aux revenus plus élevés. Cependant, **un plafond** est désormais prévu par la loi. Le tarif le plus élevé appliqué par mètre cube ne pourra excéder le double du prix moyen du mètre cube pour une consommation de référence fixée par arrêté. Ce plafond permettra de ne pas faire supporter la totalité du coût de la tarification sociale de l'eau par certains ménages.

La difficulté tenant à la nécessité de maintenir un budget annexe de l'eau à l'équilibre est contournée, du fait de la possibilité donnée aux communes s'engageant dans l'expérimentation de contribuer au financement de l'aide à l'accès à l'eau pour les foyers les plus démunis à partir des dépenses d'aides sociales du budget général.

En somme, les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture permettent une sécurisation juridique du dispositif de tarification progressive et sociale de l'eau. Toutefois, votre commission pour avis estime qu'un certain nombre de points nécessitent une réflexion et une vigilance accrues, en particulier sur la question du devenir des expériences déjà menées sur les territoires.

Votre commission pour avis est favorable à l'adoption sans modification des six articles dont elle s'est saisie, sous réserve des deux amendements qu'elle vous propose à l'article 14 afin de reporter au 31 décembre 2014 la date limite de dépôt des demandes d'expérimentation en matière de tarification sociale de l'eau.

EXAMEN EN COMMISSION

Mardi 5 février 2013, la commission examine le rapport pour avis sur la proposition de loi n° 270 (2012-2013), adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes.

M. Michel Teston, rapporteur. – La proposition de loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes a soulevé des difficultés lors de son examen en première lecture au Sénat. Le 30 octobre dernier, l'adoption d'une motion d'irrecevabilité déposée par la commission des affaires économiques a conduit au rejet du texte. Après l'échec de la CMP, l'Assemblée nationale a adopté le 17 janvier 2013 une version modifiée de la proposition de loi. Les députés ont modifié jusqu'à son titre. En effet, les articles relatifs à l'énergie éolienne et à la tarification de l'eau, introduits en première lecture, n'avaient aucun lien direct avec l'objet initial du texte et risquaient d'être considérés comme des cavaliers législatifs. Le nouvel intitulé intègre les modifications apportées en cours de discussion. En seconde lecture comme en première, notre commission s'est saisie de ce second volet de la proposition de loi : les quatre articles relatifs à l'énergie éolienne font l'objet d'une saisine pour avis, les deux articles relatifs à la tarification de l'eau d'une saisine au fond.

L'Assemblée nationale n'a apporté que peu de modifications aux dispositions relatives à l'énergie éolienne. L'article 12 *bis* supprime les zones de développement de l'éolien (ZDE), désormais redondantes avec les schémas régionaux éoliens (SRE) et juridiquement fragiles. Plusieurs ZDE ont déjà été annulées par le juge administratif, pour des raisons de forme – méconnaissance des procédures de participation du public – ou de fond – insuffisance de potentiel éolien. Or, la conséquence en est la perte du bénéfice de l'obligation d'achat de l'électricité produite à un tarif favorable.

L'Assemblée nationale a ajouté que l'autorisation d'exploiter délivrée dans le cadre de la procédure des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) « tient compte » des parties du territoire régional propice au développement de l'énergie éolienne, définies par le schéma. Cette précision résulte d'un amendement présenté en séance publique par le gouvernement, reprenant une idée du rapporteur initial de notre commission des affaires économiques, Roland Courteau. Désormais, le texte établit un lien juridique souple entre les autorisations ICPE d'installations éoliennes et le zonage prévu par les schémas régionaux éoliens. Le préfet pourra se référer à ces derniers pour justifier ses décisions d'autorisation ou de refus, mais aussi s'en écarter s'il estime qu'un projet d'implantation concret présente un intérêt

réel, même s'il ne correspond pas au zonage du schéma. Je vous propose de donner un avis favorable à l'article 12 *bis* ainsi modifié.

L'article 12 *ter* traite du passage en souterrain dans les sites et espaces remarquables du littoral des câbles nécessaires au raccordement aux réseaux d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables. L'Assemblée nationale a reformulé l'obligation du raccordement souterrain ; et la disposition selon laquelle l'autorisation est refusée si les canalisations portent atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables. Je vous propose de donner également un avis favorable à l'adoption de cet article.

Les deux derniers articles relatifs à l'énergie éolienne ont été adoptés par les députés sans modification. L'article 12 *quater* autorise, en dérogation au principe d'urbanisation en continuité, l'implantation d'éoliennes dans les communes littorales des départements d'outre-mer ; l'article 15 supprime l'obligation pour les parcs éoliens de comporter au minimum cinq éoliennes. Nous avons émis un avis favorable à l'adoption de ces deux articles en première lecture : je vous propose de le confirmer.

Les articles 13 et 14 relatifs à la tarification de l'eau ont fait l'objet de nombreuses modifications. L'article 13 introduisait explicitement la tarification sociale du service de l'eau dans le code général des collectivités territoriales (CGCT). L'article 14 prévoyait le lancement d'une grande expérimentation nationale sur cinq ans, autorisant les collectivités territoriales à créer la tarification sociale de l'eau. Afin notamment de garantir la sécurité juridique de cette expérimentation, le gouvernement a déposé six amendements sur ces deux articles.

Les premiers alinéas de l'article 13 prévoient que les ménages occupants d'immeubles à titre principal peuvent constituer une catégorie d'usagers, à laquelle un tarif spécifique est appliqué. Le troisième alinéa détaillait les modalités de mise en œuvre : possibilité d'une première tranche gratuite, tarification différenciée en fonction des revenus ou de la composition du foyer. Je souligne que la tarification progressive et sociale existe déjà, à Dunkerque par exemple. Un amendement du gouvernement a supprimé ce troisième alinéa, jugé trop imprécis et source de fragilité juridique. Il est apparu préférable de ne pas modifier le droit existant sur ce point et, en contrepartie, de mieux encadrer l'expérimentation. Je vous propose de donner un avis favorable à cet article et d'attirer l'attention du gouvernement sur le fait qu'en l'état actuel de la proposition de loi, les collectivités territoriales ayant mis en place une tarification progressive et sociale de l'eau, et notamment celles ayant opté pour une première tranche de consommation gratuite, risquent de voir leur situation fragilisée en cas de recours. En revanche, les collectivités se lançant à l'avenir dans la tarification sociale bénéficieront d'un cadre juridique sécurisé et renforcé.

A l'article 14, cinq amendements du gouvernement ont précisé les contours de l'expérimentation. La date de début de l'expérimentation a été

reportée à la promulgation de la loi et non plus au 1^{er} janvier 2013. L'expérimentation ne porte plus uniquement sur la tarification sociale de l'eau, mais aussi sur les moyens de favoriser l'accès à l'eau, pour tous les foyers en difficulté, et non uniquement des abonnés actuels. La modulation du tarif de l'eau est prévue, selon les revenus ou le nombre de personnes composant le foyer. Le tarif progressif peut inclure une première tranche gratuite pour les abonnés en grande vulnérabilité.

Le gouvernement a également opportunément précisé les modalités de répartition du surcoût induit par la tarification sociale. Un risque de rupture d'égalité devant le service public avait été soulevé ici, du fait d'un surcoût considérable pour certains abonnés en compensation des tarifs gratuits ou sociaux. Il y aura certes une majoration du tarif pour les tranches supérieures de consommation et pour les foyers aux revenus plus élevés, mais un plafond est désormais prévu par la loi. Le tarif le plus élevé appliqué par mètre cube ne pourra excéder le double du prix moyen du mètre cube pour une consommation de référence fixée par arrêté. Et les communes s'engageant dans l'expérimentation pourront contribuer au financement de l'aide à l'accès à l'eau à partir des dépenses d'aide sociale du budget général.

Autre amendement adopté par l'Assemblée nationale : la subvention attribuée par les communes au Fonds de solidarité pour le logement (FSL) pourra désormais dépasser le plafond légal de 2 % du montant des redevances d'eau ou d'assainissement. Il sera donc possible de globaliser la gestion des aides aux impayés et des aides aux foyers à faible revenu, avec un versement unique par le FSL incluant les aides du département. En l'absence d'intervention de celui-ci, la subvention peut être versée au centre communal d'action sociale (CCAS), qui reversera les aides pendant la durée de l'expérimentation. Le service assurant la facturation de l'eau signera une convention avec les gestionnaires de services et les collectivités territoriales dont il perçoit les redevances. La diversité des modes de gestion du service public de l'eau a ainsi été prise en compte.

L'accès aux données personnelles des abonnés est nécessaire pour déterminer l'éligibilité au tarif social de l'eau. Que de débats en première lecture... Un amendement du gouvernement a finalement sécurisé le mécanisme : les organismes devant fournir les données sont clairement identifiés : il s'agit des organismes de sécurité sociale, de gestion de l'aide au logement, ou de l'aide sociale. La Cnil sera consultée, pour veiller à la protection des données confidentielles.

Le dispositif expérimental est désormais bien encadré, la répartition du surcoût induit bien précisée. En revanche, je déplore que les amendements que nous avons adoptés en première lecture n'aient pas été repris. Ils reportaient la date limite de dépôt des demandes d'expérimentation au 31 décembre 2014, afin de permettre aux nouvelles équipes municipales élues en mars 2014 d'entrer, si elles le souhaitent, dans le dispositif. Compte tenu du coût et de la lourdeur d'une telle expérimentation, les équipes actuelles risquent d'hésiter fortement à s'engager, à l'approche des élections. Je vous

propose donc de donner un avis favorable à l'article 14, sous réserve de l'adoption de l'amendement que je vous soumetts à nouveau.

M. Rémy Pointereau. – Je suis hostile à la décision prise à l'Assemblée nationale d'autoriser des sites de moins de 5 éoliennes, qui vont miter notre territoire. Je suis également hostile à la suppression des ZDE. Les schémas régionaux de développement éolien sont définis sans concertation avec les élus locaux. Dans l'élaboration des ZDE, les élus avaient leur mot à dire, ils veillaient à ce que l'on ne fasse pas tout et n'importe quoi. Notre chance, en région Centre, a été de réaliser une ZDE avant que le schéma régional ne soit finalisé. C'est donc la ZDE qui prime. Dans le cas contraire, nous aurions eu des éoliennes un peu partout, sans zones de respiration dans la ligne d'horizon. Je pense que le groupe UMP partagera mon avis.

M. Ronan Dantec. – Le rapport Ollier-Poignant a ouvert la voie à la complexification volontaire des règles applicables à l'implantation d'éoliennes. Une volonté simple est à l'œuvre : arrêter le développement de l'éolien en France, en vertu d'une vision idéologique déguisée en défense du paysage. Cette entreprise, hélas, a réussi. Or la France ne peut pas rester hors du monde : tourner le dos aux énergies renouvelables qui, en Europe, suscitent 250 milliards d'euros d'investissement – contre 15 milliards d'euros dans le nucléaire – est proprement suicidaire. Le texte répond à ces enjeux en relançant la filière. Nous observons une diminution du coût de l'éolien terrestre ; les schémas régionaux nous prémunissent contre tout mitage. Le préfet tiendra compte de cet aspect. Au final, les ZDE sont devenus inutiles et risquées. Enfin, nous nous sommes dotés d'une démarche ICPE extrêmement claire. Ceux qui veulent garder les ZDE ont surtout comme préoccupation de retarder le développement de l'éolien en France, cela me paraît très clair.

M. Rémy Pointereau. – C'est tout le contraire ! J'ai fait ma ZDE dans mon territoire : nous développons les éoliennes de façon concertée, avec les associations et les citoyens.

M. Michel Teston, rapporteur. – La suppression des ZDE vise précisément à ne pas ralentir l'implantation d'éoliennes. La France est plus lente que tous les autres pays à les installer, ce qui nous empêche de développer nos capacités en matière d'énergie éolienne.

Sur la redondance entre ZDE et schémas régionaux éoliens, je rappelle la fragilité juridique dont pâtissent les ZDE : dans de nombreux départements, soit le potentiel éolien s'est révélé difficile à démontrer, soit les procédures de participation du public n'ont pas été respectées, avec les graves conséquences que j'ai rappelées. Pour autant, les promoteurs n'agiront pas comme bon leur semble : l'Assemblée nationale a repris à son compte l'amendement Courteau : on ne pourra construire que dans les zones considérées comme favorables dans les schémas régionaux.

Sur le nombre de mâts, l'Assemblée nationale a tranché pour l'absence de seuil. Nous saurons demain si la commission des affaires économiques retient le seuil de trois mâts – plutôt que cinq – pour lequel le

Sénat s'était déjà prononcé à l'occasion des débats relatifs au Grenelle. Pour ma part, je ne vois pas d'inconvénients à ne pas préciser de seuil. Si la commission des affaires économiques se prononçait pour un seuil de trois mâts, nous pourrions toutefois nous y rallier.

M. Marcel Deneux. – Fixer un chiffre est inopportun : le texte doit aussi permettre aux trois régions qui n'arrivent pas à implanter d'éoliennes – bocage, densité d'habitation, etc. – d'y parvenir. En outre, pour les constructeurs, passer de cinq à un augmente les coûts unitaires de raccordement au réseau. Les contraintes économiques joueront. Nous avons déjà eu ce débat à l'occasion du passage en CMP de la loi de 2005.

M. Joël Billard. – L'Eure-et-Loir est le premier département de France en termes d'éoliennes. J'ai eu le privilège de réaliser la première ZDE de la région : tout s'est très bien passé, nous avons planché pour déterminer les meilleures zones. Malheureusement, le schéma régional a exclu une partie de ma ZDE, provoquant l'incompréhension totale des personnes qui y avaient travaillé. Les services de l'Etat nous bloquent en permanence !

M. Michel Teston, rapporteur. – La situation en Eure-et-Loir est certainement celle que vous décrivez, mais dans la plupart des autres départements, elle est exactement inverse : ce sont les ZDE qui ont bloqué la construction des éoliennes.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 14

M. Yves Chastan. – Quel argument l'Assemblée nationale a-t-elle donné pour ne pas retenir l'amendement n°1 que vous nous présentez à nouveau ?

M. Michel Teston, rapporteur. – Je n'ai pas d'explication plausible. Il s'agit plus vraisemblablement d'un oubli que d'une volonté délibérée de ne pas le prendre en compte.

L'amendement n° 1 est adopté.

L'amendement de cohérence n° 2 est adopté.

Le rapport pour avis est adopté.

ANNEXE
AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Amendement n° 1

A l'article 14 – Alinéa 3

Remplacer la date :

31 décembre 2013

par la date :

31 décembre 2014

Amendement n° 2

A l'article 14 – Alinéa 14

Remplacer la date :

2014

par la date :

2015

la date :

2016

par la date :

2017

et la date :

2015

par la date :

2016