

...l'avis de la commission sur le projet de loi relatif à

L'ACCÉLÉRATION DE LA PRODUCTION D'ÉNERGIES RENOUVELABLES

Compétente en matière de protection du patrimoine, la commission de la culture s'est saisie pour avis de ce projet de loi afin de s'assurer que ses dispositions ne mettent pas en péril le patrimoine culturel en France. Sur le rapport de Laurence Garnier, elle s'est félicitée que le texte n'introduise **aucune dérogation aux dispositifs de protection patrimoniale existants** dans le but de développer les énergies renouvelables (EnR).

Inquiète de l'impact de plus en plus significatif des projets d'EnR sur le patrimoine et les paysages et des fractures territoriales qui pourraient en découler, elle a souhaité déposer **trois amendements visant à garantir une meilleure prise en compte des problématiques patrimoniales et de l'avis des communes concernées** pour le déploiement des projets de grande dimension, dans un souci d'en améliorer l'acceptabilité. La commission de la culture a acquis la conviction que **patrimoine et EnR doivent être conjugués et non opposés**. Elle considère que la concertation des habitants et des élus locaux à l'élaboration des projets est essentielle afin de rassembler les Français sur les enjeux environnementaux, au risque sinon de voir s'accroître les motifs de division.

1. LE PROJET DE LOI DÉPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT NE REMET PAS EN CAUSE LES DISPOSITIFS EXISTANTS DE PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL

A. UNE SATISFACTION : LA PRÉSERVATION DE L'AVIS CONFORME DE L'ABF POUR LES PROJETS D'ÉNERGIE RENOUVELABLE EN ESPACES PROTÉGÉS

Dans l'objectif de lever les freins pesant sur le déploiement des moyens de production d'EnR, **on aurait pu craindre que le Gouvernement propose de déroger aux procédures visant à garantir la protection du patrimoine**.

Le rapport de la mission conduite par Damien Botteghi relative à l'accélération et à la simplification des procédures pour renforcer l'indépendance industrielle, énergétique et agricole en France, qui a constitué une source d'inspiration pour la rédaction du projet de loi par le Gouvernement, recommandait ainsi de réduire la portée de l'avis de l'ABF en transformant son avis conforme en avis simple pour faciliter l'installation de panneaux solaires dans les SPR.

Le Gouvernement n'a heureusement pas retenu cette proposition.

D'une part, **aucun article visant à étendre les exceptions à l'avis conforme ne figure dans le projet de loi**.

D'autre part, les enjeux patrimoniaux ont été pris en compte pour l'instauration, par l'article 11, d'une obligation d'équipement des parkings extérieurs de plus de 2 500 m² en ombrières photovoltaïques sur au moins la moitié de leur surface. Ne sont pas soumis à cette obligation les gestionnaires de parkings qui feraient face à des contraintes patrimoniales. Par ailleurs, l'obligation ne dispensera pas les gestionnaires de parking de déposer une demande d'autorisation d'urbanisme préalablement à cette installation : l'ABF conservera donc la possibilité, en espaces protégés, de refuser l'installation ou d'émettre des prescriptions pour garantir son intégration harmonieuse dans le paysage architectural et patrimonial.

B. LA NECESSAIRE VIGILANCE DE LA COMMISSION CONCERNANT L'INTRODUCTION D'ÉVENTUELLES DÉROGATIONS AUX RÈGLES EN MATIÈRE DE PROTECTION DU PATRIMOINE AU COURS DE LA DISCUSSION PARLEMENTAIRE

La mise en place de dérogations aux règles existantes en matière de protection du patrimoine ne serait pas justifiée : elle aurait un impact marginal sur l'accélération des projets d'EnR, tout en ayant des effets désastreux à long terme sur la conservation et la mise en valeur de notre patrimoine, dégradant ainsi la qualité du cadre de vie de nos concitoyens et portant atteinte à l'attractivité touristique de la France.

Les statistiques démontrent que **les ABF ne constituent pas un réel frein**, ni aux projets d'EnR, ni à leur déploiement rapide.



du territoire national couvert par un espace protégé



environ de projets d'EnR refusés par l'ABF



d'instruction des dossiers en moyenne par l'ABF (sur 2 mois impartis)

Lors de leurs auditions, **ni la direction générale des patrimoines du ministère de la culture, ni les ABF n'ont manifesté d'opposition de principe au développement des EnR**. Les refus opposés à la pose de panneaux photovoltaïques en espaces protégés s'expliquent principalement par le caractère standardisé des installations projetées, souvent peu adaptées au bâti ancien et difficilement intégrables dans le paysage architectural.

Une instruction de la ministre de la culture est en cours d'élaboration sur la question du photovoltaïque en espaces protégés. Destinée aux ABF, elle devrait permettre d'homogénéiser leurs pratiques dans l'instruction de ce type de demandes et de donner aux collectivités territoriales et aux particuliers davantage de visibilité sur les attendus.

En matière d'archéologie préventive, les prescriptions de diagnostics et de fouilles restent modestes. Tous projets d'aménagement confondus, seuls 8 % d'entre eux font l'objet chaque année d'une demande de diagnostic archéologique et moins de 2 % donnent lieu à une fouille. Selon l'INRAP, **moins de 10 % des projets d'EnR ayant donné lieu à un diagnostic conduisent à des fouilles**. En matière de projets éoliens, le sous-sol n'étant affecté que sur la superficie du pilier, le SRA limite au maximum les prescriptions de fouilles pour ne pas ralentir le lancement des projets, dans la mesure où le diagnostic suffit souvent à identifier les éléments archéologiques à l'endroit où le pilier sera implanté. Des demandes de modification du projet peuvent également intervenir pour éviter la prescription de fouilles.

Le ministère de la culture s'est montré rassurant sur la **capacité des ABF et de l'INRAP à absorber le surcroît d'activité généré par une multiplication des projets d'EnR** du fait de ce texte. Une vigilance sera de rigueur dans les prochaines années pour **s'assurer que les effectifs restent suffisants pour répondre au niveau de l'activité sans allongement des délais**. Il y aurait sinon un risque de fragilisation des dispositifs de sauvegarde du patrimoine qui ne manqueraient pas d'être contestés.

2. L'OBJECTIF DE LA COMMISSION : UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES ENJEUX PATRIMONIAUX ET DES ATTENTES LOCALES POUR RENDRE LES PROJETS D'EnR PLUS ACCEPTABLES

A. LA COMMISSION A ADOPTÉ DEUX AMENDEMENTS VISANT À INTÉGRER LES CONSIDÉRATIONS PATRIMONIALES LORS DE L'ÉLABORATION DES PROJETS D'ÉNERGIE RENOUVELABLE

Sans être forcément le signe d'un changement d'approche du Gouvernement en matière de patrimoine, son choix de ne pas abaisser le niveau des protections patrimoniales démontre qu'il est conscient de **l'enjeu que peuvent revêtir les problématiques patrimoniales pour emporter l'adhésion des populations locales à un projet d'EnR**.

À l'heure actuelle, les problèmes d'acceptabilité et d'attractivité des projets d'EnR constituent des obstacles à leur déploiement au moins aussi grands que la complexité des procédures administratives.

Compte tenu de l'attachement des populations à leur patrimoine et à leur cadre de vie, déroger aux règles de protection du patrimoine serait un élément susceptible d'accroître les résistances à l'encontre des projets au niveau local.

Le développement des EnR, en particulier des éoliennes, est un **sujet porteur de fractures territoriales**. Il peut faire naître des oppositions entre les zones rurales, où ces projets sont majoritairement installés, et les zones urbaines, où une large part de l'énergie produite y est consommée. Afin de limiter ce risque de fracture, il est **essentiel d'améliorer la prise en compte de l'impact des projets d'EnR sur le cadre de vie en amont de la décision**.



des Français estiment que les éoliennes dégradent la beauté des campagnes



des Français considèrent qu'elles font perdre aux campagnes leur attractivité

Source : Sondage Opinion Way pour la SPPEF consacré aux Français et aux éoliennes, mars 2022

Les personnes auditionnées se sont accordées sur le fait que **la qualité du diagnostic architectural et paysager contenu dans les études d'impact était souvent décevante** et ne permettait pas d'appréhender correctement les effets réels des projets. Il n'est pas rare que plusieurs projets soient déployés de manière concomitante sur une même zone sans que leurs effets conjugués ne soient évalués.

Il est regrettable que les services du patrimoine et de l'archéologie soient **rarement associés à l'élaboration du projet, c'est-à-dire en amont du dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme**. Leur expertise serait pourtant utile dès ce stade pour disposer d'un premier diagnostic et orienter ou adapter la localisation ou l'emprise du projet vers une zone dans laquelle l'impact sur le patrimoine et le cadre de vie serait moindre. Les ABF comme les services régionaux de l'archéologie sont investis d'une **mission de conseil** qui les rend aptes à répondre, le cas échéant, aux sollicitations des porteurs de projet. L'ABF peut les accompagner même lorsque le lieu d'implantation envisagé est situé hors des espaces protégés au titre du code du patrimoine.

Même s'il rallonge la durée de la phase amont, **le renforcement du dialogue à cette étape constitue un gain sur le temps total de la procédure**. La phase initiale de diagnostic ne doit donc pas être négligée lors de l'élaboration des projets. Elle est un facteur contribuant à raccourcir ensuite les délais d'instruction de la demande d'autorisation d'urbanisme, à réduire le risque d'un refus ou d'une demande de modification et à limiter les contestations ultérieures.

Sous l'effet des progrès technologiques, les **éoliennes ont considérablement évolué** au cours de la dernière décennie. Si ces évolutions ont permis d'accroître significativement la puissance des éoliennes, et donc la quantité d'énergie qu'elles produisent, elles ont aussi des **impacts de plus en plus importants sur le patrimoine et les paysages**, sans véritable évolution du cadre législatif. Avec l'augmentation de la hauteur des mâts, les éoliennes sont visibles depuis des zones de plus en plus éloignées. Le *repowering* (remplacement partiel ou total d'une installation par une autre de plus grande puissance pour en augmenter le rendement) peut avoir des effets désastreux sur les paysages, dans la mesure où des projets qui avaient été élaborés intelligemment à une certaine échelle ont un impact tout autre lorsque celle-ci s'accroît.

Pour répondre à ces problématiques, la commission de la culture a souhaité déposer un amendement visant à **étendre l'avis conforme de l'ABF aux projets de parcs éoliens terrestres de grande dimension entrant dans le champ de visibilité d'un monument historique ou d'un site patrimonial remarquable dans un périmètre de 10 kilomètres autour de celui-ci**. Cet amendement poursuit trois objectifs :

- améliorer le contrôle sur les projets éoliens terrestres ;
- inciter les porteurs de projets à soigner davantage leurs études d'impact ;
- impliquer l'ABF dans l'examen des projets de *repowering* concernant des installations situées dans l'environnement proche des espaces protégés au titre du code du patrimoine.

Face au développement récent de l'éolien en mer, la commission a également souhaité déposer un amendement pour **interdire, à compter des prochains appels d'offres, les projets situés à moins de 40 kilomètres des côtes afin d'en limiter l'impact visuel**, conformément aux préconisations de la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages dans son avis du 16 juin 2021.

B. LA COMMISSION A ADOPTÉ UN AMENDEMENT VISANT À ASSOCIER DAVANTAGE L'ÉCHELON LOCAL À LA PRISE DE DÉCISION

Les projets d'EnR font aujourd'hui l'objet d'une participation du public, dont les modalités varient en fonction de la nature du projet : consultations publiques, consultations par voie électronique. Il apparaît difficile d'apprécier dans quelle mesure la dématérialisation des procédures de consultation du public constitue un progrès ou une régression d'un point de vue démocratique. Le taux de couverture numérique reste encore partiel et les contributions aux consultations en ligne sont généralement de moins bonne qualité. L'article 2 du projet de loi prévoit ainsi d'étendre le régime de participation du public par voie électronique aux projets sous déclaration préalable de travaux et aux permis de démolir. Dans les faits, ces dispositions devraient principalement concerner les projets photovoltaïques au sol de petite taille.

Quoi qu'il en soit, l'association des populations et des élus locaux à la prise de décision en matière d'EnR est un élément indispensable pour réduire l'impact des installations sur le cadre de vie et faciliter leur déploiement sur le territoire.

L'exemple de la commune de Vay en Loire-Atlantique illustre le manque de considération accordée aujourd'hui à l'avis des communes et de leurs habitants. Cette commune, qui n'est pas hostile par principe aux parcs éoliens puisqu'elle en compte déjà un sur son périmètre, se voit aujourd'hui imposer par la cour administrative d'appel de Nantes un nouveau projet éolien, qui a pourtant fait l'objet d'un avis défavorable de l'architecte des bâtiments de France, du conseil municipal, du commissaire enquêteur et du préfet en raison des atteintes à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages qu'il pourrait générer.

Fort de cet exemple, la commission a souhaité déposer un amendement destiné à renforcer les pouvoirs des élus locaux sur l'implantation des installations de production d'EnR. Il vise à donner la possibilité aux conseils municipaux de s'opposer au dépôt de la demande d'autorisation des projets qui n'auraient pas tenu compte de leurs observations initiales. Il accorde le même pouvoir aux communes qui entreraient dans le champ de visibilité d'un parc éolien.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi dont elle s'est saisie pour avis, sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle a ainsi adoptés.

Le projet de loi sera examiné en séance publique le mercredi 2 novembre 2022.



Laurent Lafon

Président
de la commission
Sénateur
du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Laurence Garnier

Rapporteure
pour avis
Sénatrice
de la Loire-Atlantique
(Les Républicains)

Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl21-889.html>